

VOL.2_nº2_2007_ Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & ciudadanía.

Sumario_

01 HÉCTOR CEBOLLA BOADO (Departamento de Sociología II, UNED), «El impacto de la concentración de extranjeros sobre las capacidades cognitivas en los colegios españoles».**_02_** GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES (Universidad Complutense de Madrid), «Los códigos de buen gobierno de las administraciones públicas».**_03_** XOAQUÍN FERNÁNDEZ LEICEAGA (Universidad de Santiago de Compostela), «Reformas estatutarias y financiación autonómica».**_04_** M.º FUENSANTA GÓMEZ MANRESA (Universidad de Murcia), «Las entidades urbanísticas colaboradoras».**_05_** TERESIO POGGIO (Universidad de Trento), «Sistemas de vivienda y bienestar en el sur de Europa».**_06_** LUIS LINARES, RONY LINARES, ARTURO HERRADOR, ROBERTO GALÁN VIOQUE, EDUARDO GAMERO CASADO, DIEGO J. VERA JURADO (Universidad de Guatemala), «Fortalecimiento municipal y descentralización en Guatemala».**_07_** MANUEL VILLORIA MENDIETA (Universidad Rey Juan Carlos), «Sobre el concepto de ética pública y su gestión en la Administración española».**_ RECENSIONES_01_** CELESTINO GARCÍA ARIAS (Universidad de Santiago de Compostela): Parsons, Craig. 2007. *How to Map Arguments in Political Science*. Nueva York: Cambridge University Press **_02_** MIGUEL GONZÁLEZ-CARIDE (Universidad de Vigo): GRADÍN LAGO, CARLOS, CORAL DEL RÍO OTERO y OLGA CANTÓ SÁNCHEZ. 2006. *La distribución de la renta en Galicia: análisis territorial de la desigualdad y la pobreza*. A Coruña: CIEF, Centro de Investigación Económica e Financeira.

VOL.2_nº2_2007_ Revista de la Escuela Gallega de Administración Pública.

administración & ciudadanía.

Consejo Editorial

_PRESIDENTE

CARLOS SUÁREZ-MIRA RODRÍGUEZ.
Director de la Escuela Gallega de
Administración Pública.

_DIRECTOR

RAMÓN BOUZAS LORENZO.
Profesor titular de Ciencias Políticas y
de la Administración [Universidad de
Santiago de Compostela].

Comité Científico

_Área de Ciencias Políticas

FERNANDO JIMÉNEZ SÁNCHEZ.
Profesor titular de Ciencias Políticas
y de la Administración [Universidad de Murcia].

_Área de Ciencias de la Administración

SALVADOR PARRADO DÍEZ.
Profesor titular de Ciencia Política y de la
Administración (UNED)

_Área de Derecho Administrativo

JULI PONCE SOLÉ.
Profesor titular de Derecho Administrativo
(Universidad de Barcelona)

_Área de Derecho Constitucional

EVA SÁENZ ROYO.
Profesora ayudante de Derecho Constitucional
[Universidad de Zaragoza].

_Área de Economía

SANTIAGO LAGO PEÑAS.
Profesor titular de Economía Aplicada
[Universidad de Vigo].

_Área de Sociología

FABRIZIO BERNARDI.
Profesor titular de Sociología [UNED].

_Administración & Ciudadanía se publica con una periodicidad semestral. Además de los dos números anuales, *Administración & Ciudadanía* ofrece un número anual de contenido monográfico.

_Administración & Ciudadanía está disponible en formato impreso y electrónico, en lengua gallega y castellana. Asimismo, dispone de una versión en lengua inglesa editada en formato electrónico.

_Para mayor información sobre la publicación visite el portal web de la EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>

EDITA:

ESCUELA GALLEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP)

Rúa de Madrid 2-4, Polígono das Fontiñas
15707 Santiago de Compostela

REVISIÓN LINGÜÍSTICA:

Interlingua Traduccions, S.L.

DISEÑO Y MAQUETACIÓN:

Krissola Diseño, S.L.

IMPRIME:

Gráficas Salnés, S.L.

ISSN:

1887-0279

DEPÓSITO LEGAL: PO-511/06

La revista *Administración & Ciudadanía* no se responsabiliza de las opiniones vertidas en los presentes artículos de esta publicación. Estas opiniones son estrictamente responsabilidad exclusiva de su autor o sus autores.

Sumario



_ ARTÍCULOS	[7-191]
_ Héctor Cebolla Boado (Departamento de Sociología II, UNED), « El impacto de la concentración de extranjeros sobre las capacidades cognitivas en los colegios españoles ».	[9-23]
_ Germán Fernández Farreres (Universidad Complutense de Madrid), « Los códigos de buen gobierno de las administraciones públicas ».	[25-44]
_ Xoaquín Fernández Leiceaga (Universidad de Santiago de Compostela), « Reformas estatutarias y financiación autonómica ».	[45-62]
_ M. ^a Fuensanta Gómez Manresa (Universidad de Murcia), « Las entidades urbanísticas colaboradoras ».	[63-92]
_ Teresio Poggio (Universidad de Trento), « Housing & Welfare Systems in Southern Europe ».	[93-113]
_ Luis Linares, Rony Linares, Arturo Herrador, Roberto Galán Vioque, Eduardo Gamero Casado, Diego J. Vera Jurado (Universidad de Guatemala), « Fortalecimiento municipal y descentralización en Guatemala ».	[115-170]
_ Manuel Villoria Mendieta (Universidad Rey Juan Carlos), « Sobre el concepto de ética pública y su gestión en la Administración española ».	[171-191]

_ RECENSIONES	[193-210]
_ Celestino García Arias (Universidad de Santiago de Compostela): Parsons, Craig. 2007. <i>How to Map Arguments in Political Science</i> . Nueva York: Cambridge University Press	[195-204]
_ Miguel González-Caride (Universidad de Vigo): Gradín Lago, Carlos, Coral del Río Otero y Olga Cantó Sánchez. 2006. <i>La distribución de la renta en Galicia: análisis territorial de la desigualdad y la pobreza</i> . A Coruña: CIEF, Centro de Investigación Económica y Financiera.	[205-210]
_ SUMMARY	[211-213]
_ NORMAS DE PUBLICACIÓN	[215-216]
_ BOLETINES DE SUSCRIPCIÓN	[217-218]



Artículos

El impacto de la concentración de extranjeros sobre las capacidades cognitivas en los colegios españoles



& Resumen/Abstract: *Este trabajo explora el impacto que la concentración de estudiantes inmigrantes —y de origen inmigrante— tiene sobre el rendimiento de los estudiantes en España. El trabajo utiliza la base de datos PISA en su edición de 2003, que permite descontar del impacto bruto de la concentración la influencia de varios factores relacionados con las características de las escuelas españolas, tales como la escasez de recursos humanos y materiales destinados a la docencia. El trabajo demuestra que el impacto de la concentración difiere notablemente en función de la inclusión de los estudiantes de origen inmigrante nacidos en España o no. Además, se puede concluir que el impacto de la concentración es desigual entre asignaturas (matemáticas, lengua y ciencias) y, hasta cierto punto, neutral una vez que descontamos las diferencias entre escuelas.&*

& Palabras clave: educación, inmigración, rendimiento escolar, PISA, concentración de inmigrantes

1. INTRODUCCIÓN

En todas las sociedades receptoras de inmigración, los asuntos relacionados con la integración escolar de los inmigrantes despiertan un gran interés mediático y académico. El debate sobre inmigración y educación se suele desarrollar en varias etapas. En un primer momento, se suelen abordar aspectos logísticos relacionados con la llegada al sistema educativo de cohortes cada vez más numerosas como consecuencia de la inmigración. Posteriormente, se abre el debate sobre la convergencia de los resultados educativos de inmigrantes y nativos, ya que, en casi todas las economías capitalistas que reciben flujos migratorios, los inmigrantes obtienen peores resultados escolares que los nativos (Statnat y Christensen, 2006), algo poco deseable si se pretende asegurar la cohesión de las sociedades futuras. En tercer lugar, y casi como consecuencia inmediata de las implicaciones que tiene la brecha educativa entre inmigrantes y nativos, irrumpe en las sociedades de acogida la polémica en torno a las consecuencias que, sobre el rendimiento educativo de los nativos, tiene la concentración de estudiantes inmigrantes o de origen inmigrante. Es en este tercer bloque en el que se contextualiza el análisis que se presenta a continuación.

Como es sabido, España ha recibido intensos flujos migratorios desde mediados de los años noventa (Izquierdo, 2001) y, sobre todo, desde el principio de la presente década (Garrido, 2005). La velocidad sin precedentes con la que se ha incrementado el contingente que la población inmigrante representa sobre el total de la población española es una de las características más importantes que definen a España como país de inmigración. Este hecho ha provocado que el debate sobre inmigración y educación haya sido precipitado y poco organizado. El debate sobre los problemas logísticos de la escolarización de inmigrantes tuvo poco o ningún recorrido, ya que, como es sabido, la crisis de la natalidad en la que el país ha estado sumergido durante años propició que la llegada de los nuevos estudiantes coincidiera con la escolarización de cohortes menos numerosas de nativos (Arango y Carabaña, 1986). El segundo asunto que ha marcado la evolución sobre la integración educativa de los inmigrantes —sus resultados escolares— ha tenido poco fondo, exceptuando algunos esfuerzos investigadores dignos de mención, como el realizado por Aparicio y Tornos (2003) o el informe elaborado por UNICEF España para el defensor del pueblo en 2003. La escasez de trabajos que utilicen muestras suficientemente amplias se debe, fundamentalmente, a la inexistencia de datos que permitan desarrollar planteamientos de investigación cuyas conclusiones puedan ser generalizables; lo que, una vez más, también convierte a España en una excepción en el contexto europeo. Con todo, podemos esperar que España no se diferencie en exceso de lo que sucede en los países de nuestro entorno, en los que se ha podido confirmar que los diferenciales educativos entre inmigrantes y nativos suelen explicarse por un efecto composición de ambas poblaciones en el esquema de clases (Schnepf, 2004; y, sobre todo, el número especial de la revista *Ethnicities*, editado por Heath y Brinbaum, 2007). En España, Carabaña (2004) mantiene conclusiones cuyas implicaciones son similares a lo allí expuesto.

Por último, el debate sobre el impacto de la concentración de inmigrantes e hijos de inmigrantes en las escuelas españolas ha estado más dominado por los medios de comunicación y las creencias populares que por la investigación académica, de nuevo a diferencia de lo que ha sucedido en la mayoría de los países occidentales.

Mientras que para algunos autores la concentración de inmigrantes tiene un impacto positivo para estos y sus descendientes, otros sostienen que la dirección de este efecto depende del grupo étnico al que pertenezcan. Más allá, muchos autores reconocen que los más

perjudicados por la concentración de inmigrantes son los nativos. La falta de acuerdo sobre la existencia de un impacto negativo asociado a la concentración de inmigrantes solo es una de las muchas limitaciones de esta literatura. Otra es la falta de claridad analítica que supone identificar una asociación empírica entre concentración y bajo rendimiento. En este trabajo se presenta un análisis al respecto que puede aclarar algunos aspectos de esta dimensión de la integración escolar de los inmigrantes.

En varios países europeos se ha podido confirmar que la concentración de estudiantes de origen inmigrante en las escuelas está asociada con un peor rendimiento medio de los alumnos escolarizados en ese centro (Crane, 1991; Felouzis, 2003; Ginther et al., 2000; Fekjaer y Birkelund, 2007; Cebolla Boado, 2007). A pesar de que esta conclusión parece robusta, no existe consenso en torno a la razón por la cual concentración y bajo rendimiento van de la mano. Varios son los procesos que podrían explicar esta regularidad. En los últimos tiempos, sociólogos y economistas han tratado de confirmar la existencia de efectos de grupo o presiones por parte de pares para explicar por qué escolarizarse con inmigrantes o hijos de inmigrantes reduce en media el rendimiento escolar de los alumnos nativos y, en algunos casos, de otros inmigrantes. Este tipo de explicaciones responde a una literatura surgida en los años sesenta en torno a la idea de que cada grupo social genera su propia «subcultura» y que, mientras que en algunos casos —como el de la clase media— se valora el esfuerzo, en otros —como el argumento de la «cultura de los pobres»— lo desprecian. Estas explicaciones han tenido mucho predicamento en la literatura sobre inmigración en EE.UU., aunque en los últimos tiempos han recibido también alguna atención en Europa.

En segundo lugar, se ha planteado una explicación alternativa que relaciona el peor rendimiento de algunos centros con sus características institucionales. Este argumento sostiene que los estudiantes de origen inmigrante asisten a escuelas que cuentan con menos recursos. Esto podría suceder en un sistema educativo segmentado como el español, en el que las escuelas privadas (concertadas y totalmente privadas) tienen una gran importancia. Pero hay otras razones, como la posible existencia de un reparto desigual de los recursos educativos entre las escuelas dependiendo del tamaño de la población o, dentro de cada municipio, del barrio en el que se localizan las escuelas.

Dentro de los llamados efectos escuela, los profesores podrían adaptar su nivel de exigencia al de los estudiantes de cada clase. Esto podría hacer pensar que, si los estudiantes inmigrantes tuvieran problemas de aprendizaje, los nativos que compartan con ellos la clase estarían escolarizados en un entorno menos exigente que el de aquellos que compartan aulas con menos inmigrantes.

Este trabajo tiene dos objetivos: por un lado, medir el impacto de la concentración de estudiantes extranjeros e hijos de inmigrantes sobre el rendimiento escolar medio de los alumnos. Por otro lado, se busca averiguar qué parte de este efecto puede deberse a factores relacionados con las características de los centros educativos en los que están escolarizados los inmigrantes en España.

2. PISA 2003

Este estudio está realizado con la muestra española de PISA 2003, uno de los escasos instrumentos disponibles que permite evaluar con alguna precisión el rendimiento de los escolares españoles y el impacto que su distribución en centros escolares tiene sobre el mismo. Con todo, como se explica a continuación, PISA 2003 no ofrece condiciones óptimas para

llevar a cabo todos nuestros objetivos. La muestra PISA es representativa para la población de 15 años escolarizada en cada uno de los países de la OCDE. En la mayoría de los países incluidos en el estudio, esta edad se corresponde con el final de la educación obligatoria.

El muestreo realizado por PISA toma como unidad las escuelas. Las muestras de cada escuela son seleccionadas con una probabilidad proporcional a su tamaño. A continuación, se eligen aleatoriamente 35 alumnos pertenecientes a cada establecimiento. Como la población objetivo se define por edades, es probable que haya en la muestra estudiantes de distintos niveles (porque hayan repetido o por la división natural de la cohorte de 15 en dos cursos académicos). Aunque la muestra de estudiantes es aleatoria para cada escuela, se ha hecho para maximizar el número de estudiantes frente al de escuelas. Por esta razón, PISA recomienda usar las características de las escuelas como atributos de los estudiantes («PISA 2003 Data Analysis Manual: SPSS Users», 2003:125-8).

Debido a la pobre información que se recogió durante el muestreo sobre el estatus migratorio de las familias, nuestro trabajo tiene que limitarse a analizar el impacto de la concentración de los inmigrantes en general, sin desagregar por origen nacional. Así, tendremos a la población de estudiantes dividida entre los hijos de dos nativos nacidos en España, los hijos de un padre o madre nacido fuera y otro de nacimiento español y, por último, aquellos cuyos padres nacieron fuera del país.

Tabla 1. Estudiantes por status migratorio

	% de la muestra
Individuo nace fuera de España	3,1
Hijo de un inmigrante	3,6
Hijo de dos inmigrantes	2,5

Nota: El total de la muestra es 10.791.

Esta clasificación de los estudiantes en función de su estatus migratorio es cada vez más utilizada en el estudio del rendimiento educativo de los inmigrantes, sobre todo en trabajos sobre el rendimiento en la educación obligatoria (Chiswick y DebBurman, 2004). Algunos de estos autores sostienen que el lugar de nacimiento de los estudiantes inmigrantes o de origen inmigrante (en el país emisor o de acogida) es menos relevante que si uno o los dos padres son inmigrantes. Las familias mixtas de inmigrantes y nativos son una fuente de asimilación (o «aculturación») muy intensa, ya que el padre nativo suple las carencias en términos de capital humano específico del país de acogida del padre de origen inmigrante (por ejemplo, información sobre el sistema educativo).

Es evidente que una de las limitaciones de este trabajo viene impuesta por el tamaño de las submuestras de estudiantes inmigrantes. Esto implica que los resultados obtenidos del análisis, que se presentan a continuación, pueden carecer de suficiente fuerza estadística como para considerar sus conclusiones definitivas. PISA 2006 permitirá responder con mucho más fundamento a las preguntas que se plantean acto seguido.

3. MÉTODO Y VARIABLES

Una de las mayores ventajas del estudio PISA es que, al tomar las escuelas como unidad de muestreo y recoger información individual, permite estudiar el impacto de la escuela sobre el rendimiento de los estudiantes. En concreto, nos centraremos en la puntuación obtenida en

una serie de tests sobre matemáticas, lengua y ciencias. Para obtener una estimación razonable del impacto de la concentración sobre los resultados en estos ejercicios, calcularemos una serie de regresiones multinivel. Frente al tipo de especificación que permite una regresión de un solo nivel, este tipo de análisis multivariantes permite tener en cuenta la distribución de individuos entre escuelas. La regresión multinivel añade a una regresión lineal (OLS) la posibilidad de explicar por separado la variación que existe en el plano individual y en el de los grupos (municipios, en este caso) para cada especificación del modelo. Por ello, mientras que la regresión estándar ignora la estructura jerárquica de las variables, el multinivel corrige el sesgo que esto implica sobre los errores típicos y, por tanto, sobre las pruebas de significatividad.

La regresión multinivel permite estimar tantos efectos aleatorios como se desee. En nuestro caso solo añadiremos uno en el intercepto de la ecuación, de forma que resulte en dos parámetros: uno que mida el efecto medio de las escuelas y otro que introduzca variación para poder discernir cuánto importa asistir a cada escuela concreta. Este tipo de regresión se conoce con el nombre de modelo de intercepto aleatorio. Todos los controles y variables independientes permanecen como efectos fijos, asumiendo que no tienen efectos específicos en función del centro escolar del que hablemos.

Como ya se ha dicho, PISA ofrece una serie de tres variables dependientes que, por su significado, son óptimas para nuestro objetivo. Hablamos de los resultados obtenidos por los alumnos en las materias de **matemáticas, lectura y ciencias**¹. Sus rangos van de 0 a 800.

El porcentaje de inmigrantes en la escuela ha sido calculado directamente sobre el porcentaje de extranjeros que hay en los 30 alumnos de media (desviación típica de 4,6), de los que PISA recogió información en cada escuela muestreada². Hay dos formas de definir a los inmigrantes para el cálculo de este porcentaje. Podemos calcular tanto el % de estudiantes nacidos fuera de España como el de hijos de padres nacidos fuera del país. Aunque la inmigración es una realidad muy reciente en España y la importancia de las llamadas segundas generaciones es escasa en comparación con otros países de nuestro entorno, se ha decidido operacionalizar esta variable aceptando como inmigrantes a las llamadas segundas generaciones con el fin de aumentar las frecuencias de estudiantes inmigrantes que podemos encontrar en cada escuela. Las variables creadas siguiendo ambos criterios se etiquetan como «**% inmigrantes (1ª y 2ª generación)**». Los resultados obtenidos al replicar los análisis aquí presentados, si restringiésemos la definición de inmigrante y solo nos fijásemos en los de primera generación, serían muy similares (aunque el efecto negativo asociado a la concentración aumentaría).

El impacto de la concentración será medido, en primer lugar, en bruto, pero a continuación obtendremos medidas netas, descontado el efecto de otras variables que pudieran tener también efecto sobre el rendimiento. En primer lugar, el estatus migratorio del estudiante; es decir, si nació fuera de España (**estudiante inmigrante**) y si es hijo de un inmigrante (**mixto**) o de dos (**no mixto**), su **edad** (rango de 15,5 a 16,4) y su **sexo** (1 mujeres, 0 hombres). Junto con esta información, consideraremos las características socioeconómicas del hogar en el que vive el estudiante: la educación de los padres³, una medida de su **capital cultural**⁴, su **estructura familiar** (las familias monoparentales tienen el valor de 1, las demás 0) y la clase social definida a través de la ocupación del cabeza de familia: cuello blanco cualificado, no cualificado, cuello azul cualificado y no cualificado.

Una vez que hayamos obtenido una estimación neta de la importancia que la concentración pueda tener sobre el rendimiento escolar (controlado por las características demográfi-

cas y socioeconómicas antes detalladas), buscaremos reducir el coeficiente de la concentración completando la especificación del modelo con variables que resuman las características de la escuela en la que el estudiante esté escolarizado. La **educación media de los padres de los alumnos de la escuela** ha sido calculada para cada una de ellas utilizando la muestra disponible y registrando el nivel educativo más alto de los padres (padre o madre) en cada caso. La titularidad de la escuela también puede ser un factor importante (1 para la escuela privada, 0 para las públicas).

Otras características de los centros escolares pueden ser de cierto interés, sobre todo si miden los recursos con los que cuentan los centros. Tradicionalmente, PISA ofrece una información muy rica en esta dimensión (Dronkers y Roberts, 2000). Para ello vamos a fijarnos en dos indicadores: uno de recursos humanos y otro de recursos materiales. En el primer apartado cabe utilizar la estimación que los directores de los colegios hicieron en relación al impacto que la **escasez de profesores** pudiera tener sobre las obligaciones docentes del centro⁵. Más allá de esta medida subjetiva, podemos utilizar la **ratio entre profesores y alumnos**. Si tenemos en cuenta los recursos materiales, podemos utilizar también una medida subjetiva que valore la **escasez de material escolar**⁶; y, de nuevo, una medida objetiva como complemento a la anterior: la **ratio de estudiantes por ordenador**.

4. EL IMPACTO DE LA CONCENTRACIÓN: RESULTADOS

Para la presentación de los resultados vamos a utilizar una lógica secuencial. Con el fin de agilizar el texto, este trabajo presenta únicamente los resultados obtenidos para los ejercicios de matemáticas. Los modelos estimados para lectura y ciencias están, no obstante, disponibles para su consulta.

El primer modelo presenta los resultados de una regresión lineal estándar (OLS) en la que los resultados en matemáticas se explican utilizando solo el porcentaje de alumnos extranjeros como variable «explicativa». Este modelo ignora la naturaleza jerárquica de los datos (es decir, la distribución de los alumnos por escuelas). El segundo modelo replica la misma especificación, utilizando una regresión multinivel en la que los alumnos de la muestra están distribuidos en 309 colegios. Así, podemos comparar el coeficiente del porcentaje de alumnos extranjeros con el obtenido en un modelo en que no se tiene en consideración su pertenencia a diferentes escuelas. El tercer modelo introduce los controles y variables explicativas del nivel micro (estatus del inmigrante, educación de los padres y su clase social, edad del alumno, capital cultural y una variable dicotómica para las familias monoparentales). El cuarto modelo completa la especificación con la información relevante que resume el perfil socioeconómico del alumnado, la titularidad del centro y los recursos materiales y humanos con los que cuenta la escuela.

Al poder comparar la variación que supone en cada coeficiente estimado para el porcentaje de alumnos de origen extranjero, podremos saber qué impacto tiene sobre el mismo la existencia de diferencias en el contexto en el que se escolarizan inmigrantes y nativos. Es decir, podremos ver si la desventaja asociada con el hecho de estar escolarizado en un centro con más extranjeros se debe a la concentración general de familias desaventajadas en ese centro, o si se puede relacionar con la escasez de recursos del centro. Veamos en la siguiente tabla cómo cambia el impacto de la concentración de extranjeros para cada innovación en la especificación del modelo base estimado para los resultados en matemáticas.

Tabla 2. El impacto de la concentración en las pruebas de matemáticas

		Modelo 1 (OLS)	Modelo 2 (multinivel)	Modelo 3 (multinivel)	Modelo 4 (multinivel)
% extranjeros (1ª e 2ª gen.)		-79,40*** 13,8	-78,88* 34,9	-39,82 28,3	-41,48 * 23,4
Estatus migratorio (ref. nativos)	Inmigrante			-15,21** 6,9	-14,10** 6,9
	Mixto			-9,67** 4,6	-9,89** 4,6
	No mixto			-21,76***	-22,57***
Edad				11,83*** 2,8	12,00*** 2,7
Sexo				14,64*** 1,6	14,33*** 1,6
Características socioeconómicas hogar	Educación de los padres		2,93*** 0,5	2,31*** 0,5	
	Capital cultural			21,83*** 1,1	21,16*** 1,1
	Monoparental			-9,65*** 2,2	-10,24*** 2,2
	Cuello blanco s/cualificación		-8,35*** 2,1	-7,09*** 2,1	
	Cuello azul c/cualificación		-17,06***	-14,73*** 2,4	2,4
	Cuello blanco s/cualificación		-16,25***	-14,39*** 2,8	2,8
Características de la escuela	Educación media padres escuela		17,04*** 2,0		
	Colegio privado				6,95 4,7
	Escasez profesores matemáticas		2,64		1,9
	Ratio estudiantes por profesor		-0,81		0,4
	Ratio estudiantes por ordenador		-107,66***		23,6
	Escasez de materiales			-5,63***	1,9
Constante		503,66*** 1,2	501,71*** 3,1	304,59*** 43,9	252,22*** 44,6
F / Chi²		32,98***	5,08***	870,39***	999,24***
N		8050	8050	8050	8050
Número de colegios			304	304	3 0 4
Media obs. por colegio			26,5	26,5	2 6 , 5
Sigma (u) (entre escls)			36,82	28,77	2 1 , 9 9
			1,7	1,5	1,3
Sigma(e) (entre alumns)			72,23 0,6	68,88 0,6	6 8 , 8 7 0,6
Inter-class- correlation			33,8%	29,4%	2 3 , 3 %
Rho			0,21	0,15	0,09

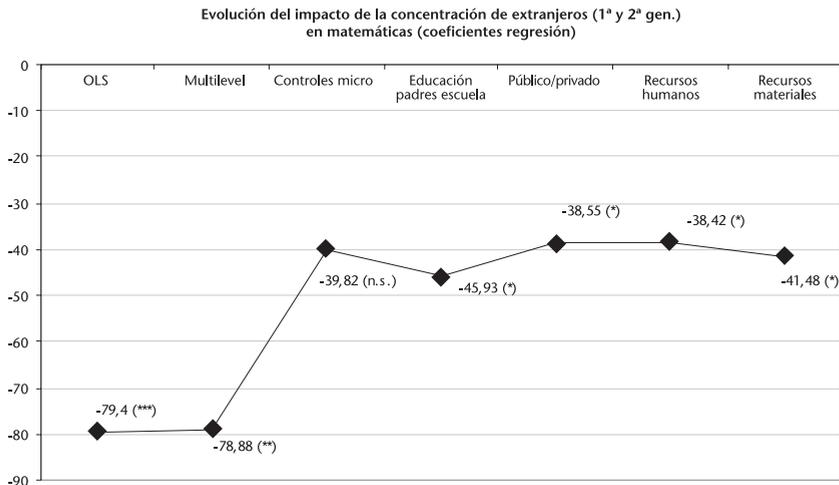
Leyenda: coeficiente y error estándar; * p.<.1; ** p.<.05; *** p.<.01.

El primer modelo ofrece una estimación altamente negativa, y estadísticamente muy significativa, del porcentaje de estudiantes extranjeros en las escuelas sobre los resultados obtenidos en las pruebas de matemáticas (-79,40, siendo el rango de la variable dependiente entre 150 y 734 puntos en total). Si, además, tenemos en cuenta la naturaleza jerárquica de los datos en la regresión multinivel presentada en el modelo dos, vemos que este coeficiente prácticamente se mantiene estable (-78,88), aunque su nivel de significatividad estadística es mucho más bajo. Este primer modelo sugiere que, en la muestra española de PISA 2003, en torno al 33% de la variación en los resultados escolares se debe a factores que diferencian a los colegios entre sí.

En el tercer modelo, podemos ver cómo los controles seleccionados de entre los disponibles en el nivel micro reducen el coeficiente a -39,82 y convierten este efecto en estadísticamente no significativo ($P > |z| 0,2$). El impacto de estos controles individuales es el predicho en todos los casos. La condición de inmigrante reduce de forma significativa los resultados obtenidos en matemáticas, pero son claramente los hijos de dos inmigrantes (es decir, los hijos de parejas mixtas) los que concentran una mayor desventaja. La edad tiene un impacto positivo y el sexo (ser mujer) también. Estos dos efectos también son estadísticamente significativos. La educación de los padres y el capital cultural acumulado en el hogar tienen un efecto positivo sobre el rendimiento. Las familias monoparentales, como era de esperar, implican en media un menor nivel de rendimiento. Finalmente, las tres *dummies* introducidas para medir el impacto de la clase social son significativamente negativas, siendo la categoría de referencia ser cualificado de cuello blanco.

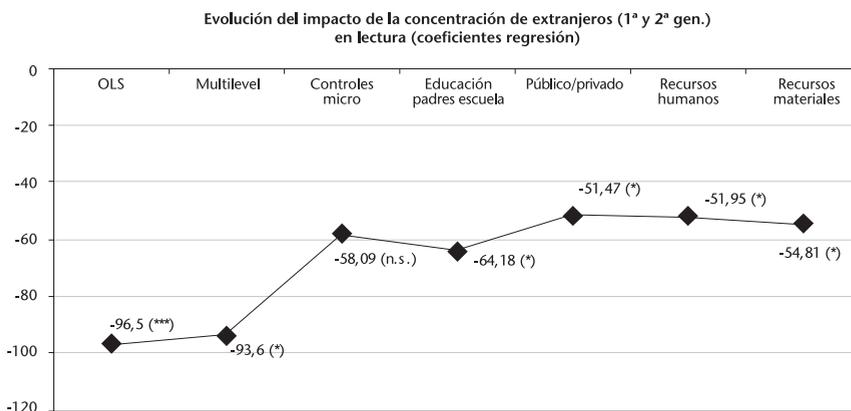
Una vez que controlamos por las características del centro escolar, vemos que el impacto de la concentración se mantiene más o menos estable, aunque ahora el efecto es, de nuevo, estadísticamente significativo. Contra lo que cabría esperar, no todas las características de la escuela tienen un efecto claro sobre el rendimiento. Lo podemos confirmar para el origen social medio del alumnado y para la escasez de recursos materiales, pero no para la escasez de recursos humanos ni para la titularidad del centro, dada la presente especificación del modelo. Con los mismos datos que se utilizan en este análisis, Salido ha llegado a la conclusión de que el origen socioeconómico de los estudiantes y la titularidad del centro en el que están escolarizados son dos de los factores más importantes a la hora de explicar la desventaja educativa en España (Salido, 2007). Téngase en cuenta que la titularidad del centro y el perfil socioeconómico del alumnado son dos variables muy relacionadas entre sí.

En resumen, los controles y variables independientes que se han introducido en estos modelos han logrado explicar la mitad de la desventaja asociada a los colegios en los que se escolarizan más extranjeros. A continuación, fijémonos con más detalle en la evolución que tiene el impacto de la concentración a medida que descontamos cada uno de los efectos que hemos introducido en nuestra estimación. Para ello, vamos a utilizar una serie de gráficos que resumen la evolución del parámetro concentración a través de las distintas especificaciones de la ecuación. No vamos a fijarnos solo en los obtenidos para los resultados en matemáticas, sino también en los de lectura y ciencias.



Leyenda: n.s. no significativo; * p.<.1; ** p.<.05; *** p.<.01.

Como podemos ver en el primer gráfico, la mitad de la desventaja que podemos asociar inicialmente a la concentración de estudiantes de origen inmigrante en las escuelas se explicaría por un efecto composición de clase social y de otras características socio-demográficas, ya que, en el modelo en el que introducimos los controles micro (el modelo 3 de nuestra tabla 2), el efecto de la concentración se reduce enormemente y deja de ser estadísticamente significativo; aunque esto último no parece ser una conclusión robusta, pues, como se ve a continuación, es algo que depende enormemente de la especificación del modelo. Lo importante es que, a medida que completamos la lista de características de los centros, la concentración conserva su impacto significativo y su nivel de significatividad estadística. Es decir, algo de lo que produce el impacto negativo de la concentración queda sin estar explicado en estos modelos; por tanto, parece deberse a características no observadas.

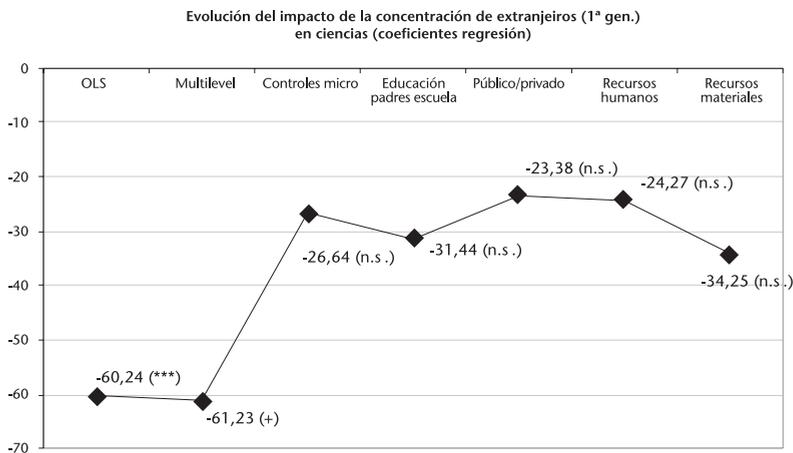


Leyenda: n.s. no significativo; * p.<.1; ** p.<.05; *** p.<.01.

Algo muy similar a lo descrito para los resultados en matemáticas sucede en el caso de los modelos estimados para lectura. Como podemos ver, también aquí se confirma la existencia de un efecto bruto negativo y estadísticamente significativo para las notas en lectura. Este efecto se reduce de forma evidente (aunque esta vez menos del 50%) una vez que controlamos por las características sociodemográficas del alumno y de su hogar. El efecto recupera un nivel mínimo de significatividad estadística una vez que añadimos a la ecuación algunas de las variables que describen los centros escolares. El efecto de la concentración queda, también aquí, sin explicar de forma completa.

Algo que sí parece importante destacar es que el impacto de la concentración de estudiantes de origen inmigrante es más elevado cuando se trata de materias relacionadas con la lengua. Esto es lógico, dado que es ahí donde los estudiantes inmigrantes y de origen inmigrante tienen una desventaja comparativa más evidente con los nativos. En este caso, el coeficiente estimado para el porcentaje de inmigrantes es estadísticamente más significativo que en el caso anterior.

Pasemos, a continuación, a fijarnos en el impacto que tiene la concentración en las materias relacionadas con las ciencias.



Leyenda: n.s. no significativo; + p.<.10; * p.<.05; ** p<.01; *** p<.001.

Queda claro, a la vista del gráfico que describe la evolución del parámetro concentración a través de distintas especificaciones, que el efecto de la concentración solo es significativo en un modelo en el que no tengamos en cuenta la estructura jerárquica de los datos, es decir, en una regresión lineal estándar. Una vez que reestimamos este parámetro en una regresión multinivel, el coeficiente se mantiene estable en lo que se refiere a su tamaño, pero pierde significatividad y se sitúa en el umbral del 10%. Como sucedía en los casos de matemáticas y lectura, vemos que el tamaño del parámetro concentración se reduce de forma drástica al controlar por las características del estudiante y del hogar en el que vive, y permanece sin apenas cambios al considerar las características de la escuela a la que asiste.

Cabe destacar, una vez más, que el tamaño del efecto concentración es muy inferior en el caso de los ejercicios de ciencias en comparación con el que pudimos ver para las mate-

máticas y la lectura. Es decir, parece que la concentración es especialmente dañina sobre el rendimiento de los estudiantes en algunas materias, pero no en otras.

Una vez medido el impacto negativo de la concentración de estudiantes de origen inmigrante, ¿es este efecto similar para los estudiantes inmigrantes y para los nativos? Es importante señalar que no existe ningún efecto interactivo entre el parámetro estimado para los estudiantes nacidos fuera de España y el porcentaje de inmigrantes. Esto quiere decir que la pendiente del efecto estimado para esta variable contextual es igual para inmigrantes que para nativos. Los modelos en los que se ha estimado esta interacción no se presentan, dado que el efecto no es estadísticamente significativo. El impacto de la concentración es igualmente negativo para el rendimiento de los extranjeros que para los españoles.

5. RESUMEN Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Como se ha podido ver en los análisis presentados en el apartado anterior, hemos confirmado la existencia de un efecto negativo y estadísticamente significativo de la concentración de estudiantes de origen inmigrante sobre el rendimiento medio de los alumnos que asisten a una escuela dada.

Pero, más allá de la importancia que tiene este efecto en bruto, hemos podido ver que gran parte de la desventaja inicial, que podemos asociar a las escuelas en las que el porcentaje de estudiantes inmigrantes es más alto, queda explicada por un efecto composición relacionado con la distribución de inmigrantes y nativos en el esquema de clase.

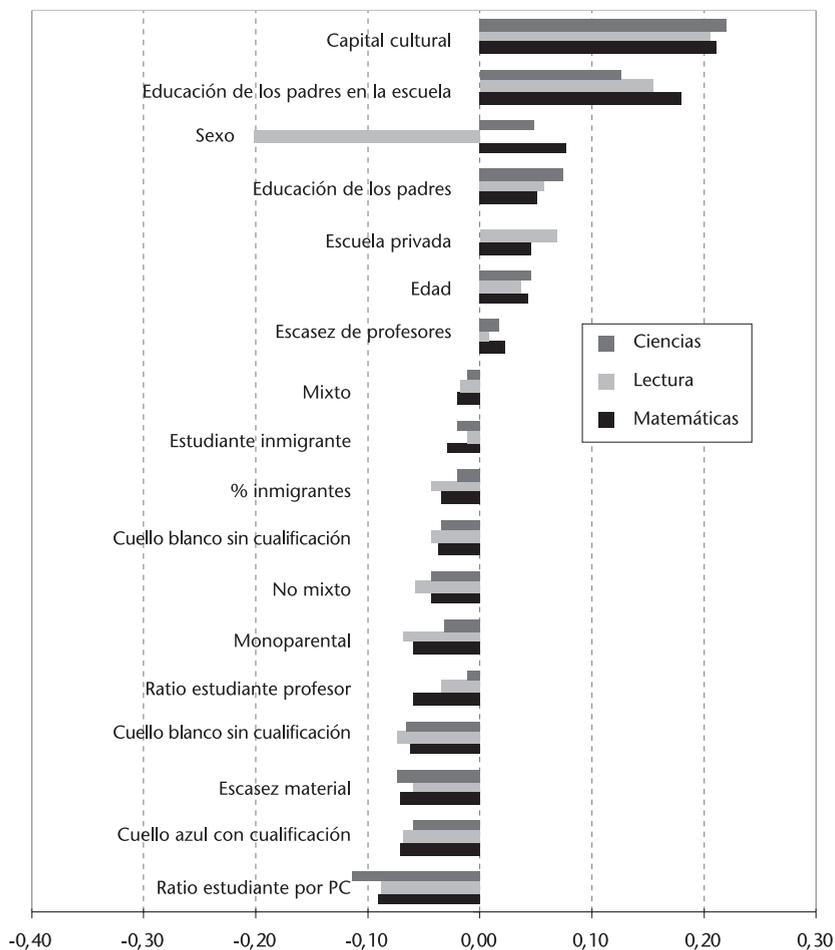
Otra de las conclusiones relevantes de este estudio es la demostración de que la concentración tiene un impacto de magnitud diferente para cada una de las materias que hemos tratado en este trabajo. De forma consistente, los coeficientes de concentración estimados para los modelos en los que lectura es la variable dependiente son mucho mayores que aquellos estimados para matemáticas, y más aún para los de ciencias. Esta ordenación del impacto de la concentración de extranjeros no puede sorprender demasiado si pensamos que es precisamente en lengua donde muchos estudiantes extranjeros tienen un handicap más importante. No obstante, el efecto en matemáticas tiende a ser también negativo y estadísticamente significativo.

Es importante recordar que la concentración de estudiantes extranjeros no parece tener un impacto significativo sobre los tests realizados en ciencias. En el caso de esta asignatura, parece no importar si se está escolarizado en un colegio con o sin extranjeros, una vez que tenemos en cuenta (controlamos por) las diferencias en el origen social del alumnado. Solo en los ejercicios de matemáticas y lectura la concentración de inmigrantes tiene un impacto neto negativo, más allá de las características de las escuelas —diversidad de recursos humanos y materiales, la fractura entre escuelas públicas y privadas y el origen del alumnado escolarizado en el colegio—. Esto quiere decir que, incluso teniendo en cuenta que los inmigrantes se suelen escolarizar en colegios en los que el perfil socioeconómico de los nativos es bajo, su concentración supone una desventaja añadida.

Señalemos también que este impacto neto de la concentración de extranjeros es idéntico para los estudiantes nacidos en España y fuera; es decir, que no existe un efecto diferencial en la desventaja añadida de la concentración sobre el rendimiento, como predicen muchos sociólogos de la inmigración en la literatura norteamericana.

Los coeficientes de las regresiones multinivel han sido estimados sobre la máxima verosimilitud, por lo que su interpretación es mucho menos intuitiva. Con el fin de facilitar la interpretación de los coeficientes, y sobre la base de la última especificación, se han obtenido estos coeficientes estandarizados, perfectamente comparables entre sí (tienen escalas armonizadas)⁷.

Coefficientes estandarizados (concentración 1ª y 2ª generación)



Como podemos ver, la magnitud del efecto de la concentración de extranjeros es moderada si la comparamos con el impacto que tienen otras de las variables que también hemos incluido en la especificación de los modelos. Queda claro que las variables que conservan mayor potencial explicativo en el modelo en el que la especificación es más completa son la educación de los padres y el capital cultural acumulado en el hogar. Junto a estos factores, el sexo del estudiante, sobre todo en las pruebas de lectura, tiene también un impacto determinante. El impacto de las demás variables es relativamente modesto, incluido el de la concentración de inmigrantes en las escuelas. Sin ir más lejos, la concentración tiene un efecto mucho menor que el de la educación media de los otros padres cuyos hijos asisten a la misma escuela.

Por último, cabe recordar que el trabajo ha dejado cierta cantidad de varianza no explicada, asociada a la concentración de extranjeros. Esta variación no parece estar asociada con características individuales ni con el contexto escolar. Nuevas versiones del estudio permitirán replicar estos análisis con una submuestra de estudiantes inmigrantes y de origen inmigrante, mayor que la que ofreció el estudio en 2003.

Notas

- 1 PISA ofrece cinco indicadores para cada uno de ellos. En cada caso, los cinco han sido agregados utilizando un análisis factorial (*eigen-value* para matemáticas: 4,42; para lectura: 4,05).
- 2 Por razones técnicas, las estimaciones que se presentan a continuación han sido realizadas sobre una muestra en la que se han eliminado cinco colegios (tres con menos de diez casos y dos *outliers* en los que había más del 50% de extranjeros y menos de 15 alumnos en total).
- 3 El valor más alto (del padre o de la madre) en la clasificación ISCED (Clasificación Internacional Normalizada de la Educación) de la UNESCO (valores entre 0 [ninguna educación] y 6 [universidad]).
- 4 Variable construida utilizando varios indicadores relacionados con la posesión en el hogar familiar de material cultural (un ordenador, acceso a internet, literatura, poesía y arte; *eigen-value*: 1,22). Estos indicadores han sido agregados en una única variable utilizando análisis factorial.
- 5 Respuesta dada por los directores de cada centro a la siguiente pregunta: «¿Cree usted que la docencia en su centro se ve negativamente afectada por la escasez de profesores de [matemáticas, ciencias, lectura]? (1: En absoluto; 4: Mucho)».
- 6 Es el resultado de unir varias preguntas formuladas a los directores de los centros escolares (1: En absoluto; 4: Mucho). La lista de materiales sobre los que se ha formulado esta pregunta engloba: ordenadores, software, calculadoras, material de biblioteca, libros de texto, aulas, edificios, sistema de calefacción, material audiovisual, material de laboratorio, otros materiales.
- 7 Para ello no se ha podido utilizar el multinivel. Los coeficientes estandarizados proceden de una regresión lineal (OLS).

BIBLIOGRAFÍA

- APARICIO GÓMEZ, R. y Andrés Tornos Cubillo. 2003. *Hijos de inmigrantes que se hacen adultos: marroquíes, dominicanos, peruanos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- ARANGO, J. y Julio Carabaña Morales. 1981. «Demography and higher education in Spain: Does demography matter?» en *European Journal of Education* 16:307-324.
- CARABAÑA MORALES, J. 2004. «Natalidad, inmigración y enseñanza», en ICE: *consecuencias de la evolución demográfica en la economía* 815:81-103.
- CEBOLLA BOADO, Héctor. 2007. «Immigrant concentration in schools: peer pressures in place?», en *European Sociological Review* 23:341-356.
- CHISWICK, B. y Noyna DebBurman. 2004. «Educational attainment: analysis by immigrant generation», en *Economics of Education Review* 23:361-379.
- CRANE, J. 1991. «The Epidemic Theory of Ghettos and Neighbourhood Effects on Dropping Out and Children Childbearing», en *American Journal of Sociology* 96:1226-1259.
- DRONKERS, J. y Peter Roberts. 2003. «The Effectiveness of Public and Private Schools from a Comparative Perspective», en *EUI Working Papers* 2003.
- DEFENSOR DEL PUEBLO. 2003. «La escolarización del alumnado de origen inmigrante en España: análisis descriptivo y estudio empírico». Madrid: Defensor del Pueblo.
- FEKJAER, N. S. y Gunn Elisabeth Birkelund. 2007. «Does the ethnic composition of upper secondary schools influence educational achievement and attainment? A multilevel analysis of the Norwegian case», en *European Sociological review* 23(3):309-324.
- FELOUZIS, George. 2003. «La ségrégation ethnique au collège et ses conséquences», en *Revue Française de Sociologie* 44:413-447.
- GARRIDO MEDINA, L. 2005. «La inmigración en España», en *Tres décadas de cambio social en España*, pp. 127-164, editado por Juan Jesús González y Miguel Requena. Madrid: Alianza Editorial.
- GINTHER, D., Robert Haveman y Barbara Wolfe. 2000. «Neighborhood Attributes as Determinants of Children Outcomes», en *Journal of Human Resources* 35:603-42.
- HEATH, Anthony y Yaël Brinbaum (eds.). 2007. «The New Second Generation», en *Ethnicities* 7, (número especial).
- IZQUIERDO ESCRIBANO, A. 2001. «Epílogo: La política hacia dentro o el sistema de inmigración irregular en España», en *Perdiendo el control. La soberanía en la era de la globalización*, pp. 107-137, editado por Saskia Sassen. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- SALIDO CORTÉS, O. 2007. «El Informe PISA y los retos de la educación en España», en *Documento de Trabajo de la Fundación Alternativas* 126/2007.
- SCHNEPF, S. V. 2004. «How Different are immigrants? A cross-country and cross-survey analysis of educational achievement», en *IZA Discussion Paper* 1398.
- STATNAT, P. y Gayle Christensen. 2006. *Where immigrant students succeed –A comparative review of performance and engagement in PISA 2003*. París: OECD.

Los códigos de buen gobierno de las administraciones públicas*



& **Resumen/Abstract:** *En los últimos años están proliferando los llamados códigos de buen gobierno de las administraciones públicas. Tras recordar que la finalidad de garantizar un buen gobierno de los asuntos públicos viene siendo una constante histórica, directamente vinculada al problema de la ética pública, se pasa revista al contenido de los referidos códigos y, en especial, al aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de febrero de 2005. Tras ello, se alerta sobre los efectos meramente propagandísticos que con frecuencia suelen encerrar este tipo de normas, máxime cuando de manera simultánea no se adoptan las adecuadas medidas organizativas y funcionales que por sí mismas pueden impedir o, al menos, dificultar las malas prácticas. Confiar exclusivamente el buen gobierno a la ética personal de los gobernantes y servidores públicos y esta a lo que dispongan los códigos de conducta pública es, sencillamente —concluye el autor—, una apuesta demasiado arriesgada. De ahí que sea necesario, como presupuesto inexcusable, contar con reglas coherentes, claras y precisas, cuyo estricto cumplimiento quede además firmemente garantizado. Un presupuesto que exige de manera apremiante la adopción de otro tipo de medidas que atajen el proceso de degradación creciente del sistema jurídico-público. Sin esa fundamental corrección, los códigos de buen gobierno de poco servirán.&*

& **Palabras clave:** Códigos de buen gobierno, ética pública, miembros del Gobierno y altos cargos, Función Pública

1. PRELIMINAR: SOBRE LA EUFORIA POR LA ÉTICA PÚBLICA Y LA IMPLANTACIÓN DE CÓDIGOS DE BUEN GOBIERNO

La expresión «buen gobierno» (*good governance*) se ha puesto de moda. El final de siglo ha recuperado con fuerza un viejo término, «buen gobierno», como principio rector de las organizaciones públicas y también privadas.

Los códigos de buen gobierno han proliferado tanto en el sector público como en el privado. En España, en esta misma legislatura (2004-2008), para el ámbito societario se ha adoptado el «Código de Buen Gobierno de las Sociedades Cotizadas», fruto del trabajo de un grupo constituido en la Comisión Nacional del Mercado de Valores, sobre la base de las recomendaciones de los informes Olivencia y Aldama.

También en el ámbito público se han acordado códigos similares. Desde el Ministerio de Administraciones Públicas se ha impulsado la elaboración del «Código de Buen Gobierno de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado», finalmente aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005. Y, asimismo, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de febrero de 2005 se ordenó al Ministerio de Economía y Hacienda la elaboración de un código de buenas prácticas en las empresas públicas y al Ministerio de Administraciones Públicas un código de conducta para los empleados públicos involucrados en procesos de contratación.

Por otra parte, la reciente Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, dedica su capítulo VI (artículos 52 a 54) a los deberes de los empleados públicos y fija las pautas de conducta a que han de atenerse, presentándose esa regulación, según la propia exposición de motivos de la ley, como una novedad, incluso como un hito en la legislación funcional, lo que seguramente no deja de ser a todas luces exagerado. Dice así: «Por primera vez se establece en nuestra legislación una regulación general de los deberes básicos de los empleados públicos, fundada en principios éticos y reglas de comportamiento, que constituye un auténtico código de conducta.». Y añade: «Estas reglas se incluyen en el Estatuto con finalidad pedagógica y orientadora, pero también como límite de las actividades lícitas, cuya infracción puede tener consecuencias disciplinarias. Pues la condición de empleado público no solo comporta derechos, sino también una especial responsabilidad y obligaciones específicas para con los ciudadanos, la propia Administración y las necesidades de servicio. Este, el servicio público, se asienta sobre un conjunto de valores propios, sobre una específica “cultura” de lo público que, lejos de ser incompatible con las demandas de mayor eficiencia y productividad, es preciso mantener y tutelar, hoy como ayer.».

Puesta en circulación lo que no sería exagerado calificar como «la nueva ideología del buen gobierno», su expansión ha sido fulgurante, cosechando gran éxito. Resulta aconsejable —pues, desde luego, da lustre— contar con un código de buen gobierno. Y así, las comunidades autónomas, las diputaciones provinciales y entidades locales, las entidades instrumentales de estas, las empresas públicas e, incluso, hasta las federaciones deportivas, no han dudado en incorporarse a esa corriente. Claro es que, en muchos casos, la «complejidad» del asunto merece el oportuno encargo a la consultora privada de turno para su elaboración a través del correspondiente contrato de asesoramiento y servicios, justamente poniendo con ello de manifiesto lo que a todas luces es la antítesis de una buena práctica de gobierno y administración.

Hasta los canonistas han comenzado a teorizar sobre el derecho de los fieles al buen gobierno en la Iglesia Católica, como así lo prueba el trabajo, entre otros, de Miras (1999: 367 y ss).

La expresión también es de dominio común en las organizaciones internacionales. El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo han izado la bandera del buen gobierno; buen gobierno —suele afirmarse en todos los informes— que, entre otras consecuencias, requiere «participación pública» a fin de asegurar que las prioridades sociales y económicas estén basadas en un amplio consenso social. Pero, en realidad, en todos los consejos y propuestas que esos informes contienen, junto a la llamada al aumento de la participación democrática de los individuos y de los pueblos en los procesos de toma de decisiones, la garantía de su derecho al desarrollo encuentra la receta mágica de la desregularización de los mercados y la privatización. La buena gobernanza, a la postre, además de los principios éticos y de conducta de los funcionarios y gobernantes, exige un recorte importante de las funciones públicas y, por tanto, de los aparatos organizativos públicos.

Qué decir, en fin, de los convenios internacionales contra la corrupción (convención americana suscrita en el marco de la Organización de Estados Americanos en 1996) y de los numerosos códigos y reglamentos de ética que en toda Latinoamérica se han aprobado en los últimos diez años. La preocupación es hoy general y, desde cualesquiera planteamientos, nadie duda en enarbolar la bandera de la ética pública. También en Brasil, ya en 1992 se formuló, en desarrollo del artículo 37 de la Constitución de 1988, un código general de conducta de los agentes públicos brasileños que ha sido concretado en el plano de los procedimientos y las sanciones por la Ley 8429/1992 (la cual, por cierto, ha sido objeto de un completo análisis por Medina, 2007).

No deja de ser significativo, de todas formas, que este fervor por los códigos éticos o de buen gobierno se produzca a la par que la corrupción política campa cada vez más a sus anchas. Una corrupción que presenta sesgos en verdad singulares por su propio carácter sistemático, cada vez más interiorizada por el sistema, como si se tratase, a la postre, de un elemento más del sistema con el que necesariamente hay que convivir.

Algunos lo han señalado con claridad, hace ya tiempo: «Los españoles —ha dicho Nieto (1997: 8)— sentimos que la corrupción nos rodea, que la política y la Administración, como la economía y la sociedad están corrompidas hasta la médula; pero vivimos desconcertados sin lograr asumir lo que está pasando». Y no falta tampoco cierto pesimismo: «No obstante la reacción social —ha escrito García de Enterría (2002: 83)—, estas prácticas corruptas (algunas de las cuales, como en el tercer mundo y en más de un país latinoamericano, han llegado a producir la ruina, sin paliativos, de las respectivas economías nacionales), los politólogos y analistas sociales, lejos de prever su control y paulatina desaparición, hablan de que “la corrupción se incrementará en el futuro”, facilitada por la mundialización de la economía y el desarrollo tecnológico.».

En España, la corrupción vinculada en especial al urbanismo ha alcanzado cotas preocupantes. Los escándalos son continuos y, seguramente, lo que trasciende es la punta del iceberg. La financiación de los partidos y de las propias entidades locales ha encontrado en el ejercicio de las potestades urbanísticas un filón inagotable en la medida en que la demanda de vivienda —en muchos casos, de segunda y hasta tercera vivienda— siga presionando. No se trata ya de prácticas corruptas aisladas o esporádicas, sino de prácticas progresivamente

institucionalizadas, cada vez más interiorizadas por el sistema y, por tanto, por la propia sociedad, lo que determina que no sea infrecuente, por ejemplo, que los alcaldes corruptos ganen las elecciones por mayoría absoluta. Su erradicación plantea, en consecuencia, retos de tal envergadura que parecen trascender de las soluciones mismas que el Derecho por sí solo pueda aportar. Lo ha advertido González Pérez (2006: 61): «Soy consciente de la imposibilidad de la tarea, sin una radical renovación de la sociedad.».

2. PERO, ¿QUÉ HAY DE NUEVO EN TODOS ESTOS PLANTEAMIENTOS?

Como en tantas otras cosas, la expresión «buen gobierno» hunde sus raíces en la historia. El buen gobierno es expresión y principio fundamental de toda organización social y, en particular, pública. Presente ya en Platón y Aristóteles, también en Cicerón y Séneca, cuya la hará, asimismo, el cristianismo y sobre ella teorizará el tomismo, retomándola toda la literatura prehumanista (Juan de Viterbo, Guido Faba, Brunetto Latini). Desde el ideal de gobierno republicano, en fin, llegará al pensamiento político moderno y, en la posmodernidad en la que nos encontramos, ha resurgido con una innegable fuerza.

La expresión aparece, asimismo, en obras tan singulares como *El primer nueva corónica y buen gobierno*, de Felipe Guaman Poma de Ayala (Waman Puma) (ed. Siglo XXI, Nuestra América, 1980; ed. crítica de John V. Murra y Rolena Adorno), obra escrita en quechua hace aproximadamente casi cuatro siglos (1583-1615) y dirigida a Felipe III, en la que el indígena Waman Puma plasma sus «consejos para el buen gobierno del virreinato limeño, del Perú colonial». O también en la obra de Antonio Cáceres Pacheco, que en 1557 publica su *Arte del buen gobierno municipal* (reed. a cargo de Justo García Sánchez, Universidad de Oviedo, 2000).

Además, la potencialidad y fuerza expansiva del ideal del buen gobierno ha tenido reflejo en la iconografía política. Los frescos del buen gobierno de Ambrogio Lorenzetti (1337-1340), que representan alegóricamente el buen y el mal gobierno, en la gran sala de juntas de gobierno del Palazzo Comunale de Siena, constituyen una manifestación de primer orden que no por conocida ha dejado de suscitar hasta hoy día la atención y el interés teórico y doctrinal. Por cierto que las ideas y la intencionalidad política del autor de los frescos fueron analizadas por García Pelayo (1991: 1229) y lo mismo ha hecho el profesor de Oxford Quentin Skinner en su trabajo *Los frescos del Buen Gobierno de Ambrogio Lorenzetti. El artista en filosofía política*, que, traducido ya a diversas lenguas, en breve contará la traducción al español con un estudio introductorio del constitucionalista Eloy García.

Descripción: Cuatro enormes cuadros de grandes dimensiones pintados en las paredes del palacio. Cada uno, de un tamaño de 3 por 14 metros. En la pared norte está representado el «buen gobierno», caracterizado por palacios almenados en perfecto estado de conservación, gran cantidad de torres, casas con pisos en alto y prósperas tiendas en la planta baja, fachadas de residencias de buen gusto, terrazas de distintos colores donde los ciudadanos disfrutaban moderadamente de la comida y la bebida. El cuadro refleja el trajín intenso de los comerciantes, los mercaderes, los albañiles diligentes que construyen nuevos edificios y un grupo de muchachas que bailan en coro festejando el bienestar y la prosperidad de los habitantes de la ciudad. En el campo circundante se ven pastores que conducen rebaños bien alimentados a través de puertas fortificadas, un grupo de cazadores que abandona la ciudad montados en briosos caballos, aldeanos que concurren en sus burros para revender fardos cargados de productos del campo y la huerta. En el vasto paisaje de colinas se distinguen campos bien provistos, viñedos ordenados, olivares y campos frutales apacibles y pequeñas

granjas en las inmediaciones de castillos y próximas a bosques y laderas peñascosas. En la pared oeste se da una explicación de por qué se consiguen los efectos del buen gobierno en la ciudad y el campo. El gobernante está personificado por la Sabiduría, con rostro bondadoso pero enérgico al mismo tiempo, a cuya izquierda está sentada la Justicia, que sostiene una balanza, y a la derecha la Concordia, acompañadas por las virtudes políticas del buen gobierno: la magnanimidad y la paz social. Por el contrario, en la pared opuesta está representado el mal gobierno, presidido por un gobernante con rostro sombrío y aspecto demoníaco (cejas arqueadas), mal trazado y vestido con ropas oscuras. En lugar de Sabiduría se atribuye Poder Omnímodo, con un tizón en sus manos presto para amenazar a los súbditos y una copa enorme para recibir sus tributos. Este mal gobernante está rodeado por los peores vicios que ocasionan las consecuencias negativas de un mal gobierno, carente de orden. A su derecha están representadas la Crueldad, la Envidia y el Rencor. A la izquierda se encuentra la Codicia, la Vanidad y la Arrogancia. La Justicia aparece aherrojada con sus manos atadas y a los pies del Poder Omnímodo. Los robos, los actos de violencia y los crímenes están reflejados con gran detalle porque son consecuencia de la impunidad y del apoyo oficial.

3. LA MULTIVOCIDAD DE SIGNIFICADOS DEL «BUEN GOBIERNO»

No es necesario proseguir con más datos. Basta con los expuestos, entre otros muchos más, para darnos cuenta de que la expresión «buen gobierno» adolece de precisión o, si se quiere, encierra múltiples perspectivas y significados. Permite reconducir a ella muy diversos contenidos y aspiraciones. Desde aspectos estructurales y organizativos a exigencias personales y subjetivas de los representantes y servidores públicos, relacionándose también directamente con la teoría del Estado y su organización.

El buen gobierno, por otra parte, ha tendido a identificarse en los planteamientos más habituales en la actualidad con otras expresiones que igualmente han hecho fortuna. La «nueva gestión pública» que, como respuesta al reto de «reinventar el gobierno» (recuérdese la exitosa obra de D. Osborne y T. Glabier, 1992, así como las propuestas de reformas administrativas en EE. UU., concretadas sobre todo en el Informe Al Gore, de 7 de septiembre de 1993, durante el mandato del presidente Clinton), tomó cuerpo hace apenas quince años, se presenta como ideal de buen gobierno que, entre otras consecuencias, reclama la puesta en práctica de nuevas fórmulas de participación social en las tareas públicas.

Se explica así el empuje en la moderna Administración Pública de la creciente tendencia a «externalizar» los servicios públicos (de «terciarización» se habla también) en conexión con la filosofía de que el verdadero fortalecimiento del Estado pasa por el adelgazamiento de la Administración. «Más Estado, menos Administración» ha sido el lema, lo que explica, por ejemplo, los amplios procesos privatizadores y la entronización del mercado y la competencia como eje vertebral de las políticas de buen gobierno. La separación de la producción y provisión de servicios para mejorar la eficiencia mediante la creación de unidades independientes de gestión y a través de distintos tipos de contratos y otras técnicas y las delegaciones externas al sector público; la profesionalización de la gestión pública; la introducción de competencia en el sector público y la reducción del déficit presupuestario; la búsqueda de nuevas formas de gestión o el establecimiento de una cultura distinta de los servicios públicos y administrativos; la propia idea de la subsidiariedad pública o estatal son, entre otros criterios organizativos y de funcionamiento, rasgos caracterizadores de la nueva gestión pública que viene reclamada por el ideal moderno del buen gobierno.

4. LA DIMENSIÓN SUBJETIVA Y PERSONAL DE LOS CÓDIGOS DE BUEN GOBIERNO

Pluralidad, por tanto, de significados y perspectivas de una idea, la del buen gobierno, que, sin embargo, desde la consideración de los llamados códigos de buen gobierno, presenta una marcada dimensión subjetiva y personal, vinculada a los criterios que en un Estado democrático deben presidir la actuación de los representantes y servidores públicos.

Los códigos en cuestión se orientan claramente hacia la formulación de un conjunto de valores que deben ser tenidos en cuenta por la Administración Pública a la hora de gestionar los asuntos y servicios públicos. Valores propios de la ética pública que deben presidir la actuación de los, como ahora se han dado en llamar, empleados públicos.

La idea fundamental que los inspira es que el mero perfeccionamiento técnico de las instituciones y organizaciones por sí solo no garantiza el correcto y debido ejercicio del poder ni, por tanto, el buen gobierno. Aunque no se pueda confiar todo en la probidad y la decencia de los representantes y servidores públicos y, por lo tanto, en la ética personal y colectiva, sin esos valores previos los mecanismos institucionales y organizativos de poco sirven.

Se considera, en definitiva, que las instituciones no pueden mejorar si no están integradas por hombres y mujeres con espíritu de grandeza y sujetos a unos principios éticos interiorizados. Cuando estos faltan, las instituciones terminan por deteriorarse, cuando no por corromperse, aunque hayan sido adecuadamente diseñadas. Por el contrario, cuando predominan las virtudes, las imperfecciones institucionales pueden quedar atemperadas por ese espíritu superior dirigido hacia el bien común. Tampoco aquí hay nada nuevo. Como dijera Montesquieu, no hay democracia sin virtud, porque «no hace falta mucha honradez para que un gobierno monárquico o un gobierno despótico se mantengan o sostengan. La fuerza de las leyes en uno, el brazo del príncipe siempre levantado en otro, regulan o abarcan todo. Pero en un régimen popular hace falta un resorte añadido, que es la virtud.».

5. CONTENIDO GENERAL DE LOS CÓDIGOS DE BUEN GOBIERNO. LA INFLUENCIA DEL INFORME NOLAN (1995)

Todos los códigos de buen gobierno responden al planteamiento señalado y, por ello, sus contenidos se dirigen derechamente a establecer un conjunto de principios y reglas de actuación y conducta de los servidores públicos. Desde luego, ese es caso del Código de Buen Gobierno de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005. Un código que no presenta, por tanto, singularidad alguna desde este punto de vista, respondiendo a la misma filosofía de similares medidas adoptadas en otros ordenamientos jurídicos, siguiendo la estela, en especial, del conocido Informe Nolan (1995) y, asimismo, las líneas directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y otras organizaciones internacionales.

Es notorio que el Informe Nolan sobre los estándares de conducta en la vida pública de Gran Bretaña ha sido un documento de gran repercusión doctrinal y política en el ámbito europeo. Un informe elaborado en buena medida como reacción a las reformas conservadoras tendentes a la mayor eficacia y efectividad de la acción pública que, sin embargo, produjeron una importante erosión de la confianza de los ciudadanos en las instituciones y sus gobernantes. De ahí que dicho informe se presentara como un intento de restauración de

dicha confianza, incidiendo en el lado ético de la reforma administrativa y estableciendo, por tanto, un conjunto de pautas de actuación en la gestión de los asuntos y servicios públicos. Son los denominados siete principios de la vida pública, que, siquiera sea sucintamente, conviene en este momento recordar:

a) Capacidad de asumir el interés público

El personal de la Administración Pública deberá adoptar sus decisiones únicamente en aras del interés público. Nunca actuará a fin de obtener beneficios económicos o cualesquiera otros beneficios materiales para sí, su familia o amigos.

b) Integridad

El personal de la Administración Pública no debe ponerse en situación de contraer obligaciones financieras ni ninguna otra con individuos u organizaciones que puedan influir en el desarrollo de sus actuaciones públicas.

c) Objetividad

En el desempeño de actividades públicas, incluyendo los nombramientos de cargos públicos, la firma de contratos o la recomendación de individuos para premios y beneficios, el personal de la Administración Pública basará todas sus elecciones en el principio de mérito.

d) Responsabilidad

El personal de la Administración Pública es responsable de las decisiones y actos que afecten a la sociedad y debe someterse a cualquier tipo de control que se considere necesario.

e) Transparencia

El personal de la Administración Pública deberá ser tan transparente como sea posible respecto a las decisiones y actos que adopte. Deberá motivar sus actos y solo restringirá la información cuando claramente lo exija el interés público.

f) Honestidad

El personal de la Administración Pública tiene el deber de declarar cualquier interés privado que pueda guardar relación con sus actividades públicas y adoptar cuantas medidas sean necesarias para resolver cualquier conflicto que pudiera surgir de modo que quede salvaguardado el interés público.

g) Capacidad de decisión

El personal de la Administración Pública deberá promover y respetar estos principios como modelo en la toma de decisiones.

6. CARACTERÍSTICAS Y CONTENIDO DEL «CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO Y DE LOS ALTOS CARGOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO», APROBADO POR ACUERDO DEL CONSEJO DE MINISTROS DE 18 DE FEBRERO DE 2005

Conviene señalar, como punto de partida, que se trata de un código ceñido a los miembros del Gobierno de la Nación y altos cargos de la Administración General del Estado. Quedan al margen, por tanto, los miembros de los órganos de gobierno de las comunidades autónomas y de las entidades locales, sin perjuicio de que les alcancen algunas reglas de carácter general previstas con el carácter de normas básicas estatales en el Estatuto del Empleado Público y en la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985, en relación con el estatuto de los concejales, modificada en su artículo 75 por la reciente Ley de Suelo

de 28 de mayo de 2007, a propósito del registro de intereses. Y todo ello, además, sin que sea óbice a que tanto unas como otras se doten, asimismo, de similares códigos, lo que, en un número creciente de comunidades autónomas y de entidades locales así está sucediendo.

Por otra parte, el código trata de ir más allá del simple recordatorio de que deben cumplirse las obligaciones previstas en las leyes (dedicación e incompatibilidades, declaración de intereses patrimoniales, imparcialidad, etc.). A estos efectos, el código fija el marco de compromiso de los altos cargos de que su actuación se inspirará y guiará por principios éticos y de conducta que, según afirma, hasta la fecha no habían sido plasmados en normas, aunque se pudieran inducir de ellas.

Formalmente el código se presenta como algo más que un mero repertorio de principios éticos sin trascendencia jurídica alguna. Dicho en otros términos, no pretende ser un mero «catecismo de los cargos públicos». Sin embargo, su eficacia jurídica es limitada. Y es que los referidos principios y exigencias jurídicamente serán exigibles en la medida en que encuentren respaldo en otras normas que específicamente los prevean o de las que puedan inducirse y, a la vez, sancionen su plena exigibilidad. Cuestión distinta es su trascendencia política, que al final terminará dependiendo del clima político general, de las prácticas y convenciones que sean observadas fundamentalmente por los partidos políticos.

Debe tenerse en cuenta, asimismo, que los principios básicos a los que deben ajustarse los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración General del Estado (considerándose como tales los que tengan esa condición a los efectos de la normativa sobre incompatibilidades) no son pocos. Frente a la concisión del Informe Nolan, en este caso se ha optado por una amplia enumeración de principios y valores, lo que ineludiblemente lleva a redundancias innecesarias que, sin añadir nada nuevo, terminan por restar claridad y con ello fuerza y vigor a su misma proclamación. Baste ahora con su mera enunciación: objetividad; integridad; neutralidad; responsabilidad; credibilidad; imparcialidad; confidencialidad; dedicación al servicio público; transparencia; ejemplaridad; austeridad; accesibilidad; eficacia; honradez; y promoción del entorno cultural y medioambiental y de la igualdad entre hombres y mujeres. Pero, ¿qué matiz diferenciador existe entre objetividad y neutralidad?; ¿qué añade el principio de integridad a los de objetividad, neutralidad y credibilidad o ejemplaridad?; ¿y este último por relación al de honradez? ¡Ciertamente, la incontinencia verbal termina por desvalorizar la significación misma de tales principios!

Por lo demás, estos principios básicos se desglosan, en un distinguo un tanto artificioso, en principios éticos y principios de conducta. Hasta 14 son los principios éticos que se sancionan y 11 los principios de conducta. Su lectura claramente pone de manifiesto su marcado carácter asistemático, redundante y en la mayoría de los casos puramente declamatorio. De «píos deseos» podrían calificarse, rememorando el célebre artículo 6 de la Constitución de 1812 de que «el amor de la patria es una de las principales obligaciones de todos los españoles, y asimismo el ser justos y benéficos». Baste la siguiente muestra.

Dentro de los principios éticos, entre otros se establecen los siguientes:

«2. La adopción de decisiones perseguirá siempre la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.

3. Se abstendrán de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público. Se entiende que existe conflicto de intereses cuando los altos cargos intervienen en las decisiones relacionadas con asuntos en los que confluyan a la vez intereses de su puesto público e intereses privados propios, de familiares directos, o intereses compartidos con terceras personas.

7. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de estos cargos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.

10. Sus actividades públicas relevantes serán transparentes y accesibles para los ciudadanos con las únicas excepciones previstas en las leyes.

11. Asumirán la responsabilidad en todo momento de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente.

12. Asumirán la responsabilidad de sus actuaciones ante los superiores y no las derivarán hacia los subordinados sin causa objetiva.

13. Ejercerán sus atribuciones según los principios de buena fe y dedicación al servicio público y se abstendrán no sólo de conductas contrarias a aquellos, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos que tuvieran encomendados.»

Y entre los principios de conducta:

«2. El desempeño de cargos en órganos ejecutivos de dirección de partidos políticos en ningún caso menoscabará o comprometerá el ejercicio de sus funciones.

3. Garantizarán el ejercicio del derecho de los ciudadanos a la información sobre el funcionamiento de los servicios públicos que tengan encomendados, con las limitaciones que establezcan normas específicas.

4. En el ejercicio de sus funciones extremarán el celo de modo que el desempeño de las obligaciones contraídas sea una efectiva referencia de ejemplaridad en la actuación de los empleados públicos. Esta ejemplaridad habrá de predicarse, igualmente, en el cumplimiento de las obligaciones que, como ciudadanos, les exigen las leyes.

5. Administrarán los recursos públicos con austeridad y evitarán actuaciones que puedan menoscabar la dignidad con que ha de ejercerse el cargo público.

7. En el desempeño de sus funciones serán accesibles a todos los ciudadanos y extremarán la diligencia en contestar todos los escritos, solicitudes y reclamaciones que estos realicen.

8. El tratamiento oficial de carácter protocolario de los miembros del Gobierno y de los altos cargos será el de señor/señora, seguido de la denominación del cargo, empleo o rango correspondiente.

9. Se abstendrán de realizar un uso impropio de los bienes y servicios que la Administración General del Estado pone a su disposición por razón del cargo.

10. La protección del entorno cultural y de la diversidad lingüística inspirará las actuaciones de los altos cargos en el ejercicio de sus competencias, así como la protección y mejora de la calidad del medio ambiente.»

Sin embargo, el código de inmediato evidencia con claridad sus limitaciones al establecer las garantías de su cumplimiento. Pues debo recordar que esas garantías se reducen a la emi-

sión de un informe anual que el Ministro de Administraciones Públicas elevará al Consejo de Ministros acerca de «los eventuales incumplimientos de los principios éticos y de conducta con el fin de analizar los procedimientos y actuaciones que pueden posibilitar su trasgresión y proponer las medidas que se estimen convenientes para asegurar la objetividad de las decisiones de la Administración y de las instituciones públicas». Y se añade: «El Consejo de Ministros, en el supuesto de que hubiera incumplimientos de los principios del código, adoptará las medidas oportunas».

Por tanto, ni tan siquiera se establece —obsérvese bien— que, al menos, ese informe se hará público. De manera que, transcurridos ya dos años desde su adopción, se desconoce si tales informes anuales se han elaborado y, en su caso, cuál es su contenido.

7. SOBRE LA EFICACIA Y UTILIDAD DE LOS CÓDIGOS DE BUEN GOBIERNO

A la vista de sus contenidos y de su eficacia jurídica, resulta natural que se ponga en cuestión la utilidad de semejantes códigos éticos y de conducta de los representantes y servidores públicos. Podrá mantenerse, tal vez, que complementan una concepción restrictiva de la ética pública como un simple conjunto de límites negativos. Así lo ha hecho F. Sáinz Moreno (2004: 517 ss.): «La tesis —dice—, cada vez más extendida, de que [...] una buena Administración no se logra solo con comportamientos éticamente correctos, tiene como presupuesto una concepción de la ética como un conjunto de límites negativos, esto es, de principios y de reglas que establecen lo que no se puede hacer, aquellos comportamientos de los que hay que abstenerse.». Y añade: «Sin duda que esta concepción es importante, pero junto a ello existe otra que resalta las exigencias positivas de la ética, aquello que se debe hacer, aquello que los ciudadanos esperan de sus representantes y funcionarios.». Por eso, los códigos son acertados y oportunos. Además de que —podría añadirse—, aun cuando sean absolutamente ineficaces, no molestan y, por tanto, no sobran.

No me parece, sin embargo, que sean suficientes este tipo de justificaciones, aunque, en principio, puedan parecer aceptables. Y no me lo parecen si a la vez no se advierte de los efectos político-ideológicos vinculados a la adopción de tales códigos. Unos efectos, tipo placebo, que terminan por tranquilizar los espíritus y dan imagen de seriedad y honradez a la correspondiente organización pública. Claro es que, proclamado ya el compromiso de ser «justos y benéficos», quizá no urja tanto adoptar otras medidas, de carácter estructural y organizativo, menos llamativas pero, desde luego, absolutamente imprescindibles para garantizar, si no la excelencia, sí al menos un aceptable buen gobierno y administración.

Pues bien, es ese efecto en cierto modo propagandístico lo que, a mi juicio, pone en cuestión la conveniencia de estos códigos. Y lo que obliga ante todo a alertar frente a ellos cuando simultáneamente no se adoptan otras medidas organizativas y funcionales para tratar de impedir que, a quienes la naturaleza no ha adornado con la virtud, tengan oportunidad de demostrarlo. Todo ello cuando no sucede que las modificaciones y reformas emprendidas terminan justamente por favorecer o facilitar la inobservancia de esos valores éticos y de conducta que tan solemnemente proclama el correspondiente código. En cierto modo, aunque tal vez el ejemplo no sea el más acertado, dados los innumerables que podrían traerse a colación, la confianza que nos hace González Pérez (2006: 43) ilustra con claridad la contradicción. Dice así: «Recuerdo el día en que el Consejo de Estado francés declaró lícita la huelga de funcionarios. Nosotros, los que habíamos dado vida a la *Revista de Administración Pública*

éramos jóvenes. Y, como tales, recibimos la noticia eufóricos, como de un gran acontecimiento. Y le dedicamos un artículo en el número 2 de la revista (correspondiente a mayo-agosto de 1950). Desde luego fue un gran acontecimiento. Pues con aquel *arrêt* del Conseil d'État se consumaba el fenómeno de desaparición del "espíritu de servicio público".».

Las contradicciones, por tanto, no faltan. Téngase en cuenta, por ejemplo, que otro de los dogmas vigentes en la actualidad, la competencia, ha desarbolado determinadas prácticas que estaban al servicio justamente de la ética, la deontología y buen hacer de las conductas profesionales. Las tradicionales normas deontológicas de los colegios profesionales, con múltiples perspectivas que tradicionalmente venían enmarcando la actividad profesional (fijación de aranceles y honorarios vinculantes u orientativos, restricciones a la publicidad, responsabilidad deontológica, etc.), se han rebajado notablemente, incluso eliminado, justamente para favorecer la competencia en la prestación de los servicios profesionales.

¿Qué cabe esperar, pues, de tales códigos ante embates semejantes? A mi juicio, poca cosa. Solo, en el mejor de los casos, que no sirvan de coartada para no adoptar las medidas organizativas y funcionales que, como ya he dicho, pueden al menos dificultar las malas prácticas en el ejercicio de los poderes públicos.

Confiar el buen gobierno a la ética personal de los gobernantes y servidores públicos y esta a lo que dispongan los códigos de conducta es sencillamente una apuesta demasiado arriesgada. Máxime si, como vengo diciendo, no se articulan regulaciones estrictas en los diversos sectores de la acción pública más proclives o favorables a las corruptelas que las prevengan o cuando menos dificulten. Los comportamientos éticos son, que duda cabe, conductas personales, pero no puede olvidarse que la organización y el contexto social y político en que se producen tienen un valor determinante. De modo que la ética pública exige normas de organización que favorezcan, ciertamente, los valores positivos, pero sobre todo y ante todo que impidan o dificulten los comportamientos indeseables.

En este sentido, los códigos se sobrepone a normas que ya tipifican y sancionan conductas contrarias a la ética, configurándolas, no obstante, como contrarias a la ley. Esta es, ante todo, la dirección que hay que seguir y reforzar. Y es que la tan anhelada «regeneración administrativa» debe comenzar por realizarse desde el cumplimiento estricto de la legalidad, desde el recordatorio de los más elementales deberes jurídicos y estatutarios. Con la sola observancia de las exigencias legales, siempre que estas sean sensatas y coherentes, el funcionamiento de la Administración mejoraría notablemente y, desde luego, se atajarían no pocas corruptelas. Es verdad que la legalidad no agota la moralidad, pero no lo es menos que solo cabe hablar de deontología y «virtudes funcionariales» en un marco de estricta observancia de la legalidad, de una rigurosa obediencia general.

Pues bien, no carecemos de leyes y reglamentos que enumeran largos listados de deberes y tipifican seguidamente las correspondientes infracciones y sanciones. Los reglamentos disciplinarios y sancionadores no son ninguna carencia. Los tipos delictivos contra la corrupción, tráfico de influencias, indebido ejercicio de las potestades públicas, etc. se han incrementado notablemente en los últimos diez años. ¿No es suficiente con ello?

Desde luego lo sería si hubiera un estricto cumplimiento de los mismos. Pero no siempre lo hay, ni mucho menos. Excepcionales son los expedientes disciplinarios funcionariales y cuando se incoan pasan a ser noticia, no porque sea excepcional la comisión de infracciones sancionables, sino por la propia excepcionalidad de su reprensión. Y algo parecido cabe decir de la actuación de la justicia penal, a pesar de mostrarse algo más activa en los últimos años.

La yuxtaposición de códigos éticos y de buena conducta a todo ese marco normativo preventivo y represivo pareciera, pues, la demostración palmaria de su absoluta ineficacia, de su inobservancia generalizada. De manera que tal vez está arraigando la idea de que por la vía de la recomendación, del consejo, se logre más que por la de la sanción. ¿Acaso esos códigos no son la demostración de la incapacidad de garantizar el efectivo cumplimiento de la ley?

Sin embargo, lo esencial, ante todo, es precisamente el cumplimiento de las disposiciones legales y la aplicación efectiva de las sanciones en caso de infracción. La decidida actitud, en definitiva, por hacer que la ley se respete, y para ello deben normalizarse los procedimientos de inspección y control conducentes a verificar el estricto cumplimiento de los deberes y a exigir, en su caso, las pertinentes responsabilidades civiles, administrativas o penales. Si este primer nivel de observancia estricta de la ley no queda garantizado, sobra todo lo demás.

El buen gobierno —el eficaz funcionamiento del aparato administrativo y político— se cifra, por tanto, como premisa inexcusable, en el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias. Claro es que, entonces, será definitivo el contenido y configuración de las potestades y de los procedimientos administrativos, del diseño mismo del aparato organizativo y de su funcionamiento, de la propia ordenación, en fin, del sistema jurídico-administrativo. Y es aquí cuando se constatan un conjunto de deficiencias que favorecen o propician las malas prácticas.

Por de pronto, difícilmente puede haber o darse buenas prácticas gestoras de los asuntos públicos si no se cuenta con un ordenamiento jurídico claro y seguro. Sin sencillez ni seguridad jurídica no puede haber buen gobierno. Y el sistema jurídico español adolece, cada vez más, de claridad y seguridad jurídica.

No puedo ahora entretenerme en desarrollar este extremo, pero, por una serie de razones conocidas (inacabada definición constitucional de los poderes normativos; una criticable cultura y práctica jurídico-administrativa que tiende prioritariamente a justificar la acción pública desde el mero ejercicio del poder normativo, en detrimento de la gestión, inspección y control de la acción administrativa; los propios procesos liberalizadores de las dos últimas décadas, que no solo no se han traducido en una disminución de las reglamentaciones, sino, paradójicamente, en un extraordinario incremento de las mismas; etc.), se está registrando un descenso acusado de la calidad de las normas. También existe un creciente desconocimiento de la norma aplicable, tanto en la fase de administrar como en la de juzgar, lo que genera numerosos incumplimientos. Y como consecuencia de todo ello se produce una quiebra de la seguridad jurídica, que no es otra cosa, como ha señalado la jurisprudencia constitucional, que la «suma de certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, lo que demanda claridad del legislador que facilite la expectativa razonablemente fundada del ciudadano de poder conocer cuál será la actuación del poder en la aplicación del Derecho».

Además, la organización administrativa deja cada vez más que desear y es, en sí misma, fuente de malas prácticas. Precisamente al socaire de facilitar una mejor gestión (más ágil, más flexible, más eficaz), se han introducido un conjunto de novedades organizativas que crean diferencias inaceptables entre los propios empleados públicos, tanto en el acceso como, sobre todo, en las retribuciones, y que facilitan amplios márgenes de decisión difícilmente controlables. Baste recordar las consecuencias resultantes del último «invento-engendro» jurídico de las fundaciones privadas de iniciativa pública, ahora llamadas fundaciones del sector público.

También el aumento de las potestades discrecionales y el retranqueo de los controles administrativos internos facilitan malas prácticas (el caso del urbanismo resulta paradigmáti-

co), como también las favorece la progresiva difuminación de los tradicionales principios sobre los que se articuló y ordenó la función pública.

En suma, asistimos a un resquebrajamiento institucional en un período o fase de importantes transformaciones sociales y económicas. Fácilmente se convendrá que, dadas estas circunstancias, apelar como solución a los códigos de buen gobierno hasta puede sonar a escarnio.

8. UNA CONSIDERACIÓN FINAL SOBRE EL PAPEL Y FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA SOCIEDAD ACTUAL Y SU INCIDENCIA EN LAS TRADICIONALES TÉCNICAS ORGANIZATIVAS Y FUNCIONALES DE LA MISMA

Acabo de decir que estamos asistiendo a un resquebrajamiento del modelo institucional, lo que incide de lleno en los conceptos y técnicas con arreglo a los cuales se ha construido la moderna Administración Pública. Al hilo de los cambios económicos y sociales que en las dos últimas décadas se han producido, nos encontramos inmersos, en efecto, en un profundo replanteamiento del valor mismo de la Administración Pública en la sociedad actual. Un replanteamiento ineludible ante la puesta en circulación de nuevas exigencias y objetivos a los que deben responder las administraciones públicas, lo que está repercutiendo con intensidad en las tradicionales fórmulas organizativas y funcionales del poder público. Fórmulas organizativas y funcionales que, como vengo diciendo, no son neutras en orden a favorecer o no la observancia de esos valores éticos que sancionan los códigos de buen gobierno.

En las dos últimas décadas, como es bien notorio, ha prendido de manera generalizada la idea de que el Estado y los poderes públicos deben reducir en general su actividad a lo indispensable: un Estado moderno debe «adelgazar», ha de ser un «Estado modesto». A la sociedad civil debe reconocérsele el protagonismo y por ello el Estado ha de reducir, en lo posible, sus actividades prestacionales y potenciar sus actividades reguladoras. Por ello mismo, se considera que el buen gobierno, la gobernanza, debe inspirar en todo momento la actuación del Estado, su arte o manera de gobernar, si bien circunscrito a fijar en la medida de lo imprescindible el marco en el que se han de desarrollar los ciudadanos, promoviendo un equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. Y la gestión moderna de la Administración debe ser una gestión más ágil y flexible, menos burocratizada, con menos trámites y con la posibilidad de adoptar decisiones rápidas, para lo cual la negociación, el pacto y el liderazgo, el propio espíritu empresarial, en fin, resultan capitales. La competencia y las prácticas gestoras de las empresas privadas que actúan en el mercado se presentan como el paradigma del buen gobierno.

Sin embargo, esa gestión «moderna» de la Administración no puede ni debe orillar la esencia de las funciones públicas que constituyen su razón de ser. Y es que, como ha señalado Nieto (1989: 133), «la paz social solo es posible a través de enormes prestaciones sociales a cargo del Estado, que se colorea así de socialismo, y socialismo y capitalismo han encontrado una fórmula de coexistencia pacífica y rentable para todos, que no sabemos cuánto durará. [...] Así se explica el inexorable crecimiento de las administraciones públicas, que es correlativo a las exigencias que se le imponen. Nada hay más incongruente, por tanto, que el afán de reducir la Administración, tanto desde ella misma como desde la sociedad.».

Existen, pues, límites a la aplicación de los principios de la gestión empresarial a la Administración Pública. Y es que el Estado no es un empresario ni los ciudadanos son clientes de la Administración. La gestión política de la acción del Gobierno no está ni puede estar

en ningún caso determinada por las reglas y criterios de la gestión empresarial. Por el contrario, aunque parezca una obviedad decirlo, la gestión política de la Administración sigue estando sujeta a las reglas constitucionales y a las reglas del juego político. Como ha puntualizado F. Sáinz Moreno (2004: 103 ss.), el objetivo de la Administración Pública «no es el beneficio económico de los dueños de una empresa, sino, por mandato constitucional, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (tal como expresa el artículo 9.2 de la Constitución).».

Es verdad, por tanto, que la tendencia a la supresión de gastos, a la flexibilidad, a la eliminación de trámites innecesarios, el control de calidad, las negociaciones, la utilización de los instrumentos de información y de publicidad, el aprovechamiento de técnicas psicológicas y otras medidas más forman parte común de todas las organizaciones y la Administración no puede ignorarlas, porque ella misma es una organización. Pero siempre que con su aplicación, claro es, no se desvirtúe su esencia de organismo público.

No se puede olvidar, por otra parte, que, en la situación actual del mundo occidental, cada vez tenemos más libertad y mayores posibilidades reales de actuar. Pero, como contrapartida, nuestra debilidad es extrema. Carecemos, desde luego, de capacidad para sobrevivir aisladamente si el sistema fracasa. De manera que del buen funcionamiento del orden general depende nuestra propia subsistencia.

Pues bien, la tutela de ese orden no corresponde sino a la Administración. Una Administración en proceso de transformación al enfrentarse a nuevos retos y desafíos. Las privatizaciones, la descentralización, la globalización y la aparición de los poderes privados como gran amenaza, tan o más peligrosos para la libertad de los hombres como lo fue el poder público absoluto de otras épocas, caracterizan a la Administración de nuestros días y al contexto en el que se ha de desarrollar la acción de gobierno y administración. Pero justamente por eso el papel de la Administración, lejos de disminuir, resulta central y decisivo.

Por todo ello —y concluyo ya— la nueva cultura de gestión de los servicios públicos que se preconiza, basada en los principios de la llamada gobernanza, no resulta inconciliable con el modelo estructural de Administración Pública de que disponemos. Todo lo contrario. La transparencia, la responsabilidad, la eficacia y los resultados, la participación, exigen simplemente algunas correcciones. Unas correcciones que han de ser abordadas con rigurosidad y decisión, reajustando en la medida de lo necesario la organización y el funcionamiento de los poderes administrativos, pero, sobre todo, garantizando simultáneamente su plena observancia. Porque, solo a partir de esa premisa, los códigos de buen gobierno se legitimarán y podrán acaso cumplir alguna función.

9. ANEXO: TEXTO DEL «CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO Y DE LOS ALTOS CARGOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO», APROBADO POR ACUERDO DEL CONSEJO DE MINISTROS DE 18 DE FEBRERO DE 2005

Ministerio de Administraciones Públicas

3724 ORDEN APU/516/2005, de 3 de marzo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el que se aprueba el Código de

Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado.

El Consejo de Ministros, en su reunión del 18 de febrero de 2005, adoptó un acuerdo por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

Desde la entrada en vigor de la Constitución Española, el ordenamiento jurídico español se ha enriquecido con diversas normas que conforman el marco en el que han de actuar los altos cargos, los funcionarios públicos y el resto del personal de las administraciones públicas para ejercer sus funciones de acuerdo al bloque de la legalidad, que garantiza la transparencia, eficacia y dedicación plena a sus funciones públicas y evita toda aquella actividad o interés que pudiera comprometer su independencia e imparcialidad o menoscabar el desempeño de sus deberes públicos.

No obstante, en el momento actual, se hace necesario que los poderes públicos ofrezcan a los ciudadanos el compromiso de que todos los altos cargos en el ejercicio de sus funciones han de cumplir no solo las obligaciones previstas en las leyes, sino que, además, su actuación ha de inspirarse y guiarse por principios éticos y de conducta que hasta ahora no han sido plasmados expresamente en las normas, aunque sí se inducían de ellas, y que conforman un código de buen gobierno.

Se trata, pues, de establecer en dicho código el respeto a una amplia gama de exigencias entre las que se encuentran no solo el cumplimiento de las normas legales o reglamentarias, sino también de otras garantías adicionales, que configuran un pacto de los poderes públicos con los ciudadanos, en torno a los principios de funcionamiento de las instituciones en el seno de la democracia española.

La elaboración de este código responde fielmente a las líneas directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y otras organizaciones internacionales, por lo que supone una eficaz política de prevención y gestión de estos conflictos, acorde con experiencias similares adoptadas por otros países de tradición y raigambre democrática.

En tal sentido, y por lo que respecta a la Administración General del Estado, se trata de ofrecer a los ciudadanos un código de buen gobierno, donde se definan y expongan los valores de referencia que han de regir la actuación de los miembros del Gobierno y de sus altos cargos para responder a las demandas y exigencias de los ciudadanos en cuanto integrantes de la comunidad política en la que viven y ofrecer un compromiso sólido de respeto, protección y fomento de todas las aspiraciones de los individuos en un marco de solidaridad, libertad y justicia.

Los valores de referencia no suponen un repertorio de principios éticos sin trascendencia jurídica alguna. Se trata, por el contrario, de principios inducidos de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico español, de forma que cada uno de ellos tiene su manifestación concreta en una norma que prevé la consecuencia jurídica de su incumplimiento o cumplimiento defectuoso.

Su exigencia, en todo caso, se producirá en los términos previstos en el ordenamiento jurídico, principalmente en la Constitución y en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, para los miembros de este.

En su virtud, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas, en su reunión del día 18 de febrero de 2005, aprueba el siguiente acuerdo:

«Primero. Se aprueba el código de buen gobierno aplicable a los miembros del Gobierno, a los secretarios de Estado y al resto de los altos cargos de la Administración General del Estado y de las entidades del sector público estatal, de derecho público o privado, vinculadas o dependientes de aquella.

Segundo. A tal fin, tendrán la consideración de alto cargo los que la tengan a los efectos de la normativa sobre incompatibilidades.».

ANEXO

Código de Buen Gobierno de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado

Primero. Principios básicos.

Los miembros del Gobierno y los altos cargos de la Administración General del Estado actuarán, en el desempeño de sus funciones, de acuerdo con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, y ajustarán sus actuaciones a los siguientes principios éticos y de conducta que se desarrollan en este código: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez y promoción del entorno cultural y medioambiental y de la igualdad entre hombres y mujeres.

Segundo. Principios éticos

1. Los altos cargos promoverán los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos y evitarán toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
2. La adopción de decisiones perseguirá siempre la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.
3. Se abstendrán de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público. Se entiende que existe conflicto de intereses cuando los altos cargos intervienen en las decisiones relacionadas con asuntos en los que confluyan a la vez intereses de su puesto público e intereses privados propios, de familiares directos, o intereses compartidos con terceras personas.
4. Velarán por promover el respeto a la igualdad entre hombres y mujeres y removerán los obstáculos que puedan dificultarla.
5. Se someterán a las mismas condiciones y exigencias previstas para el resto de los ciudadanos en las operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos que realicen.
6. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.
7. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio

de los titulares de estos cargos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.

8. Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán siempre la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.

9. Se abstendrán de todo tipo de negocios y actividades financieras que puedan comprometer la objetividad de la Administración en el servicio a los intereses generales.

10. Sus actividades públicas relevantes serán transparentes y accesibles para los ciudadanos con las únicas excepciones previstas en las leyes.

11. Asumirán la responsabilidad en todo momento de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente.

12. Asumirán la responsabilidad de sus actuaciones ante los superiores y no las derivarán hacia los subordinados sin causa objetiva.

13. Ejercerán sus atribuciones según los principios de buena fe y dedicación al servicio público y se abstendrán no solo de conductas contrarias a aquellos, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos que tuvieran encomendados.

14. Sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes sobre la difusión de información de interés público, se mantendrán el sigilo, la reserva y la discreción en relación con los datos e informes que se conocieran por razón del cargo.

Tercero. Principios de conducta

1. El desempeño de los altos cargos exige la plena dedicación.

2. El desempeño de cargos en órganos ejecutivos de dirección de partidos políticos en ningún caso menoscabará o comprometerá el ejercicio de sus funciones.

3. Garantizarán el ejercicio del derecho de los ciudadanos a la información sobre el funcionamiento de los servicios públicos que tengan encomendados, con las limitaciones que establezcan normas específicas.

4. En el ejercicio de sus funciones extremarán el celo de modo que el desempeño de las obligaciones contraídas sea una efectiva referencia de ejemplaridad en la actuación de los empleados públicos. Esta ejemplaridad habrá de predicarse, igualmente, en el cumplimiento de las obligaciones que, como ciudadanos, les exigen las leyes.

5. Administrarán los recursos públicos con austeridad y evitarán actuaciones que puedan menoscabar la dignidad con que ha de ejercerse el cargo público.

6. Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía o préstamos u otras prestaciones económicas que puedan condicionar el desempeño de sus funciones, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal.

En el caso de obsequios de mayor significación de carácter institucional se incorporarán al patrimonio del Estado, en los términos previstos en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, de acuerdo con lo que se determine reglamentariamente.

7. En el desempeño de sus funciones serán accesibles a todos los ciudadanos y extremarán la diligencia en contestar todos los escritos, solicitudes y reclamaciones que estos realicen.

8. El tratamiento oficial de carácter protocolario de los miembros del Gobierno y de los altos cargos será el de señor/señora, seguido de la denominación del cargo, empleo o rango correspondiente.

En misiones oficiales en el extranjero les corresponderá el tratamiento que establezca la normativa del país u organización internacional correspondiente.

9. Se abstendrán de realizar un uso impropio de los bienes y servicios que la Administración General del Estado pone a su disposición por razón del cargo.

10. La protección del entorno cultural y de la diversidad lingüística inspirará las actuaciones de los altos cargos en el ejercicio de sus competencias, así como la protección y mejora de la calidad del medio ambiente.

11. Garantizarán la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables.

Cuarto. Cumplimiento del Código de Buen Gobierno

1. Anualmente el Consejo de Ministros conocerá un informe elevado por el Ministro de Administraciones Públicas sobre los eventuales incumplimientos de los principios éticos y de conducta con el fin de analizar los procedimientos y actuaciones que pueden posibilitar su trasgresión y proponer las medidas que se estimen convenientes para asegurar la objetividad de las decisiones de la Administración y de las instituciones públicas.

2. El Consejo de Ministros, en el supuesto de que hubiera incumplimientos de los principios del código, adoptará las medidas oportunas.

Notas

* Texto de la conferencia pronunciada en el IV Fórum Brasileiro de Controle da Administração Pública y I Fórum Brasil-Espanha de Direito Administrativo, organizado por Editora Fórum y celebrado en Rio de Janeiro del 8 al 10 de octubre de 2007.

BIBLIOGRAFIA

CÁCERES PACHECO, A. 2000. *Arte del buen gobierno municipal* (reed. de Justo García Sánchez). Universidad de Oviedo.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. 2002. *En Democracia, jueces y control*, 5.ª ed., Madrid: Cívitas.

GARCÍA PELAYO, M. 1991. «El buen y el mal gobierno», en *Obras Completas*, T. II, pp. 1229. Madrid: CEC.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. 2006. *Corrupción, ética y moral en las Administraciones Públicas*. Madrid: Cívitas.

GUAMAN POMA DE AYALA, F. 1980. *El primer nueva corónica y buen gobierno*. Ed. Siglo XXI, Nuestra América.

MEDINA OSÓRIO, F. 2007. *Teoría da improbidade administrativa*. São Paulo: Edt. Revista dos Tribunais.

MIRAS, J. 1999. «Derecho al buen gobierno en la Iglesia», en *Escritos en honor de Javier Hervada*. Ius Canonicum.

NIETO GARCÍA, A. 1997. *Corrupción en la España democrática*. Barcelona: Ariel.

NIETO, A. 1989. «Reforma administrativa y modernización de la Administración Pública: ¿un problema pendiente?», en RVAP 23.

OSBORNE, D. y T. Glabier. 1992. *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.

SÁINZ MORENO, F. «Ética pública positiva», en *Estudios para la reforma de la Administración Pública*. Madrid: INAP.

Reformas estatutarias y financiación autonómica



& Resumen/Abstract: *El trabajo repasa los efectos de las reformas estatutarias —principalmente de Cataluña— sobre el modelo de financiación autonómica en los ámbitos de la autonomía, de la suficiencia, de la nivelación y de las relaciones entre administraciones descentralizadas y central. Se concluye que las reformas introducen confusión e inestabilidad para la definición del nuevo modelo, pero sin conseguir determinarlo, aunque sí condicionarlo: el debate sobre el grado e instrumentos de la autonomía financiera, sobre el contenido de la suficiencia, sobre el carácter absoluto o parcial de la nivelación, o sobre la profundidad de la solidaridad continuará en un foro multilateral en el que tendrá preeminencia el Gobierno central.&*

& Palabras clave: Gobierno autonómico, descentralización, financiación

1. INTRODUCCIÓN

El ámbito económico-financiero del estado de las autonomías se construyó desde el principio, en el régimen común, por medio de reglas de carácter universal, que eran pactadas o aprobadas en órganos con presencia del conjunto de las comunidades autónomas afectadas. Esta condición multilateral era compatible con iniciativas de raíz específica¹, con la inclusión en el sistema finalmente adoptado de prescripciones de interés particular para alguna comunidad, con el sesgo especial de Canarias o con la existencia de avances opcionales, que podían o no ser adoptados por las comunidades autónomas²; así como con la bilateralidad informal y la progresiva construcción de instrumentos de relación particulares de las comunidades con la administración central. También debemos subrayar la existencia de previsiones estatutarias³ con capacidad de condicionar el modelo, pero que no se hacían efectivas. Las posibilidades abiertas por la Constitución del 79, que solo determina principios de actuación, fueron parcialmente cerradas por la ley orgánica prevista en el artículo 157.3 de la misma (LOFCA). Era el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el que participaban la Administración General del Estado y las administraciones autonómicas, el que tenía la tarea de definir las reglas finalmente vigentes en cada periodo. Esta deslegalización de las relaciones entre la Hacienda Central y las comunidades permitía la evolución del modelo y la corrección de sus desequilibrios más evidentes. En la última de las reformas, la del año 2001, la voluntad del Gobierno de España por dotar al sistema de permanencia condujo a su tramitación como ley (Ley 21/2001).

La reforma reciente del Estatuto de autonomía de Cataluña (ECA) tenía la intención declarada de modificar la forma de determinar el sistema de financiación autonómica para producir efectos en su contenido y, por lo tanto, en su rendimiento. Se trataría (Institut d'Estudis Autònoms, 2003: 166) de «que los estatutos puedan ser los protagonistas de la determinación de la hacienda autonómica, con plena capacidad para definir sus elementos. Será a partir de aquí cuando podrá entrar en juego la Ley orgánica...». Por tanto, el estatuto, que tiene rango de ley orgánica y forma parte del bloque de constitucionalidad, establecería previsiones que limitarían el campo de acción del legislador estatal en la LOFCA o ley similar. Lo bilateral y potencialmente plural —pues cada estatuto establecería previsiones no necesariamente coincidentes— sería antes y estaría por encima del general, contradiciendo no solo la letra y el espíritu de la Constitución en lo que atañe a los principios de solidaridad y coordinación del 79, sino también a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (véase Rodríguez Bereijo, 2006), que ha sentado la prevalencia de la LOFCA en caso de conflicto con algún estatuto sobre esta materia (véase, por ejemplo, la STC 85/1994).

Es bien sabido que, a lo largo de su tramitación, el proyecto del estatuto catalán experimentó alteraciones de calado, pero también que sirvió de referencia, más o menos próxima, a reformas estatutarias en otras comunidades. Podemos adelantar que, en el ámbito que nos ocupa, los diversos estatutos reformados quiebran el anterior silencio en relación con el modelo de financiación para adelantar reglas que condicionan el diseño global, intentando, por esta vía, garantizar mejores condiciones para esa comunidad autónoma específica.

Nos interesa conocer los efectos de tales pretensiones, tomándolas en serio, así como si esas reglas chocan con la arquitectura constitucional, si son generalizables y si producen modelos diferentes. Organizaremos las indagaciones en tres grandes ámbitos: autonomía financiera, suficiencia y solidaridad y relaciones con la Administración General del Estado.

Utilizaremos en este trabajo las reformas de los estatutos de autonomía de la C.A. de Valencia⁴, C.A. de Cataluña, C.A. de Andalucía, C.A. de Aragón, C.A. de Baleares, C.A. de Canarias, C.A. de Castilla-La Mancha y C.A. de Castilla y León, aprobados o en fase avanzada de tramitación.

2. LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: LA CONFIGURACIÓN DE UN ESPACIO TRIBUTARIO PROPIO

2.1. EL espacio tributario propio

En esta oleada de reformas estatutarias hay, en relación con la autonomía financiera de las comunidades, dos ejemplos extremos. El Estatuto de Valencia incluye como principio fundamental la aceptación acrítica de la arquitectura existente hasta el momento, prevaleciendo la LOFCA sobre las prescripciones estatutarias. Solo vale la pena indicar la referencia a la creación de un Servicio Tributario Valenciano, «en régimen de descentralización funcional».

Los nuevos estatutos de Cataluña y Andalucía (EAN), así como, en un grado ligeramente menor, los de Baleares, Aragón o Castilla-La Mancha, procuran delimitar un espacio fiscal propio con fronteras definidas, introduciendo elementos de novedad en la regulación del ámbito económico-financiero⁵.

El principio de autonomía financiera (ECA 201, EAN 175) se concreta en la «capacidad para determinar el volumen y la composición de sus ingresos en el ámbito de sus competencias financieras, así como para fijar la afectación de sus recursos a las finalidades de gasto que decida libremente» (ECA, 203). En suma, espacio tributario propio y autonomía de gasto como elementos constitutivos de ese principio básico. La autonomía de gasto no ha sido fuente de dificultades hasta hace poco tiempo, cuando la legislación sobre estabilidad presupuestaria limitó el ejercicio de competencias autonómicas; sin embargo, la autonomía tributaria sí ha manifestado defectos notables, por lo cual es en este ámbito en el que se concentran las innovaciones.

¿Cómo configurar un espacio tributario propio?

- a) En primer lugar, asumiendo la competencia para establecer tributos propios, con pleno dominio normativo sobre los mismos.
- b) En segundo lugar, estableciendo la capacidad para regular «la participación en el tipo impositivo, las exenciones, las reducciones y las bonificaciones sobre la base imponible y las deducciones sobre la cuota» (ECA, 203.3) en los tributos cedidos total o parcialmente. En la disposición adicional undécima incluso se recoge la demanda de regulación de ciertas operaciones en fase minorista, «en el marco de las competencias y de la normativa de la Unión Europea», tanto en IVA como en ciertos IIEE. Este ejercicio de la capacidad normativa es, en los ámbitos indicados, absoluto para los tributos totalmente cedidos y, «de ser el caso», para los de cesión parcial, siempre dentro de las competencias del Estado y de la Unión Europea y con base en los principios de equidad y eficiencia.
- c) En tercer lugar, determinando los porcentajes de cesión de los rendimientos para cada uno de los tributos parcialmente cedidos (ECA, disposición adicional)⁶.
- d) En cuarto lugar, consolidando un espacio autónomo de gestión, recaudación, liquidación, inspección y revisión de las reclamaciones, que es total para los tributos propios y cedidos totalmente —en este último caso por delegación del estado—⁷, y que

dependerá de la atribución que pueda eventualmente hacer la Administración Tributaria del Estado, que es a quien le corresponde para los cedidos parcialmente. Ese espacio autónomo tendrá una conformación institucional por medio de una agencia tributaria que, en Cataluña, se deberá tramitar en el plazo de un año. Se constituirá, además, un consorcio o ente equivalente, paritario entre la AEAT y la AT de la comunidad autónoma, que se podrá transformar eventualmente en la Administración Tributaria de la comunidad autónoma⁸.

2.2. La evaluación de la reforma

La reforma de los estatutos emprende la tarea de llevar a las normas básicas de las comunidades lo que ya existía previamente en forma de ley orgánica del Estado; también la de hacer explícitas algunas previsiones en materia de autoorganización en este campo (las agencias tributarias) que necesitaban simplemente una aprobación parlamentaria, sin necesidad de esperar a la reforma estatutaria. Pero, adicionalmente, las reformas introducen elementos que chocan con la distribución competencial establecida y con la lógica de un esquema de raigambre federal. Ciertamente es que, cuando la regulación propuesta desborda el marco competencial de las comunidades autónomas, se utilizan cautelas diversas, como la remisión a normas generales. Esta técnica normativa presenta dificultades evidentes: la inclusión en el estatuto introduce una dosis de rigidez excesiva, que lleva a consignar en la misma norma mecanismos de flexibilización que originan una regulación contradictoria y, por tanto, inútil, a no ser como elemento condicionante de la acción de la Administración Central⁹; se recogen también en los estatutos otras previsiones con finalidad similar (condicionar o determinar la acción del Estado), sin que puedan ser aplicadas automáticamente, precisando de la mediación de leyes del Estado.

Los elementos más problemáticos son los siguientes:

1. **Los porcentajes de cesión de los tributos parcialmente cedidos (IVA, IRPF y los impuestos especiales).** En la DA 7ª del ECA se determina que el «alcance y condiciones de la cesión se establecerán por la Comisión Mixta a la que se refiere el artículo 210... El Gobierno tramitará el acuerdo de la Comisión como proyecto de ley». La Comisión es paritaria y su régimen de funcionamiento se establece por acuerdo entre las partes. En las disposiciones adicionales siguientes se fijan, de todas formas, porcentajes de cesión (50% para el IRPF y el IVA, 58% para los impuestos especiales), por más que se tenga la cautela de indicar que será el primer proyecto de ley de cesión de impuestos aprobado a partir de la entrada en vigor del estatuto el que determinará realmente esas cifras. Además, la modificación de dichos porcentajes no se considerará reforma estatutaria.

El galimatías regulador debe ser entendido como la posición inicial de la C.A. de Cataluña para la negociación del nuevo modelo de financiación autonómica, con márgenes de variación implícitos. Ya hemos indicado (Fdez. Leiceaga, 2006) que esa posición, en sí misma, no nos parece preocupante. La ganancia de autonomía financiera de las comunidades autónomas es un factor positivo para aumentar el grado de responsabilidad sobre sus decisiones y de transparentar el coste de las mismas delante de los ciudadanos (para una evaluación coincidente, véase González Calbet, 2007).

Los nuevos porcentajes de cesión previstos en el Estatuto catalán producen efectos positivos intensos sobre estos parámetros. Distinguiendo entre autonomía (que incluye las

participaciones territorializadas¹⁰) y responsabilidad (que exige tener capacidad normativa), observamos en el cuadro adjunto¹¹ la ganancia relevante para el primer factor y moderada para el segundo. En todo caso, el margen para avanzar en la responsabilidad todavía es notable, pues el coeficiente medio para el conjunto de las comunidades autónomas se sitúa en el 0,53 y solo Madrid supera el 0,7. En autonomía, el coeficiente global se aproxima a la unidad y hay varias comunidades autónomas que superan este linde (Islas Baleares y Madrid —como ya sucedía en el actual modelo—, Cataluña y Valencia). Por tanto, la evolución futura del sistema debería incidir sobre el nivel de responsabilidad, trasladando capacidad normativa a las comunidades autónomas en los impuestos parcialmente cedidos que gravan el consumo (IVA e impuestos especiales).

CUADRO 1. COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
CAMBIOS EN EL GRADO DE AUTONOMÍA Y RESPONSABILIDAD

AÑO 2004	índices situación			nuevos porcentajes			cambios en los índices	
	1	2	3	1	2	3	1	2
comunidad autónoma							%	
CATALUÑA	0,85	0,55	0,29	1,12	0,68	0,29	31,05	24,20
GALICIA	0,52	0,28	0,14	0,70	0,35	0,14	34,05	25,65
ANDALUCÍA	0,58	0,33	0,20	0,75	0,40	0,20	29,96	20,10
ASTURIAS	0,62	0,35	0,17	0,83	0,45	0,17	34,03	26,82
CANTABRIA	0,61	0,36	0,20	0,80	0,44	0,20	31,69	23,23
LA RIOJA	0,60	0,37	0,20	0,79	0,46	0,20	31,26	23,54
MURCIA	0,66	0,37	0,22	0,86	0,45	0,22	30,52	20,70
C. VALENCIANA	0,77	0,47	0,29	1,00	0,57	0,29	29,37	20,38
ARAGÓN	0,69	0,41	0,21	0,91	0,52	0,21	32,55	25,07
CASTILLA-LA MANCHA	0,54	0,28	0,16	0,71	0,35	0,16	32,67	22,61
CANARIAS	0,32	0,30	0,15	0,40	0,38	0,15	27,47	26,69
EXTREMADURA	0,39	0,19	0,10	0,53	0,24	0,10	34,07	23,90
ISLAS BALEARES	1,08	0,53	0,31	1,43	0,65	0,31	32,82	21,82
MADRID	1,01	0,71	0,37	1,32	0,88	0,37	30,44	24,84
CASTILLA Y LEÓN	0,57	0,32	0,17	0,76	0,39	0,17	32,84	24,05
TOTAL	0,70	0,43	0,24	0,92	0,53	0,24	31,04	23,30

1. Autonomía 2. Responsabilidad 3. Gestión

ELABORACIÓN PROPIA

La diferencia entre comunidades autónomas en los dos índices, correlacionada directamente con su capacidad fiscal, es el resultado inevitable de una cesión homogénea. Pero, aún así, las comunidades con menos autonomía y responsabilidad son las que mayores ganancias relativas muestran en cada índice. La variabilidad que persiste debe ser integrada en el análisis de la suficiencia dinámica de las comunidades, en la medida en que algunas dependerán más que otras de la evolución de los ingresos globales. Sin duda, la negociación multilateral, que necesariamente precederá a la aprobación de

una cesión homogénea al conjunto de las comunidades autónomas de nuevas fracciones de los rendimientos de los tributos, modulará las determinaciones del Estatuto catalán, teniendo en cuenta intereses más amplios y plurales.

2. El alcance de la capacidad normativa en los tributos parcialmente cedidos. La regulación del contenido de la capacidad normativa para el IRPF no constituye un problema, por más que deba ser objeto de negociación multilateral. En los impuestos sobre el consumo hay que atender a los condicionantes que impone la homogeneización fiscal europea, que limita el ejercicio de la capacidad normativa. Algunos autores (por ejemplo Álvarez García y Cantarero, 2006) apuestan por la posibilidad de determinación conjunta por las comunidades autónomas de los tipos aplicables. Sin descartar esta fórmula innovadora, que pondría en marcha mecanismos de cooperación horizontal entre comunidades, hoy inexistentes, posiblemente otorgue más responsabilidad a las comunidades y la posibilidad de modular, entre ciertos márgenes de holgura limitada, el IVA aplicable en fase minorista en su territorio, avanzando en el fraccionamiento efectivo del actual tributo en dos y asignando cada uno a una jurisdicción diferente (para una posición similar, véase Fdez. Leiceaga, 2006, o De la Fuente y Gundín, 2007). La diferencia en estructura productiva, patrón de consumo e incidencia del consumo por no residentes entre comunidades dificultaría la adopción de decisiones comunes.

3. La creación de un consorcio entre administraciones tributarias en el plazo de dos años y el establecimiento de colaboración con la AEAT para los impuestos compartidos. Hemos indicado antes que la creación de una agencia tributaria no necesita de mandato estatutario en ninguna comunidad autónoma. Es una fórmula de autoorganización en el ámbito de la gestión tributaria muy razonable, a la luz de la experiencia española e internacional. También entra dentro de lo sensato que se instrumenten fórmulas de colaboración entre agencias tributarias que operan sobre un mismo territorio —sobre las mismas bases fiscales— para facilitar el flujo de información y optimizar esfuerzos. Desde la perspectiva autonómica, las iniciativas que permitan mejorar la participación en la gestión de tributos que tienen atribuidos deben tener una calificación positiva.

La dificultad de las propuestas catalana y balear (y, en un grado menor, de la andaluza) nace de su carácter unilateral y de la voluntad escasamente disimulada de hacer desaparecer a término las operaciones de la AEAT en las comunidades, creando consorcios de base regional con participación de ambas administraciones, que sustituirían a las administraciones tributarias existentes. La desregionalización de los activos de los individuos, la movilidad creciente en un ejercicio económico y los cambios de residencia fiscal a lo largo de la vida, la superación por las empresas de la referencia autonómica con propiedades y establecimientos dispersos abogan por una centralización de la gestión tributaria, que redunde en una mejor información y en la explotación de economías de escalera (como se puede comprobar en los trabajos recogidos en Bosch y Durán, 2005). Una agencia tributaria española profesional para la gestión de los impuestos comunes y de los compartidos, con presencia en sus órganos rectores de todas las comunidades autónomas, con el grado de descentralización compatible con un funcionamiento eficaz, es una fórmula más adecuada. Posiblemente llevaría a término, por razones de eficiencia, la gestión en muchas autonomías de los tributos completamente cedidos a las comunidades.

3. SUFICIENCIA Y NIVELACIÓN

3.1. La suficiencia

Comencemos por una constatación: todas las comunidades autónomas desean inscribir en el texto de sus normas básicas la garantía de obtención de recursos suficientes, por más que puedan discrepar de la significación de este concepto. En todas ellas, la suficiencia se obtiene gracias a una combinación, en dosis diversas, de recursos de generación propia y de la participación —en positivo o en negativo— en ingresos de la Hacienda Central, como corresponde a un esquema de características federales. Por lo tanto, el espinazo de la suficiencia es la determinación de las necesidades de gasto, punto de partida de todos los modelos de financiación hasta el presente. Cada comunidad autónoma quiere inscribir en el texto estatutario los criterios de cálculo de sus necesidades que mejor se ajustan a su perfil específico, como veremos. En este campo, se producen notables y variadas innovaciones. La comparación entre los textos catalán y andaluz resulta de interés por estar situadas con nitidez las comunidades autónomas respectivas a ambos lados de la media en renta por habitante.

CUADRO 2. VARIABLES PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO

CATALUÑA

1. POBLACIÓN corregida por: costes diferenciales porcentaje población inmigrante
2. DENSIDAD POBLAC.
3. DIMENSIÓN NÚCLEOS URBANOS
4. POB. EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL
5. CAPACIDAD FISCAL
6. NO DISCRIMINACIÓN

ANDALUCÍA

1. POBOACIÓN REAL EFECTIVA
2. POBLACIÓN Protegida, en su caso
3. EVOLUCIÓN POBLACIONAL
4. COSTES DE LOS SERVICIOS

ARAGÓN

1. ESFUERZO FISCAL
2. ESTRUCTURA TERRITORIAL Y POBLAC.:
 - Envejecimiento
 - Dispersión
 - Baja densidad de población
 - Desequilibrios territoriales

C-LA MANCHA

1. CONDICIONES DE IGUALDAD
2. PROCESO DE CONVERGENCIA

CASTILLA Y LEÓN

1. NO DISCRIMINACIÓN
2. SANIDAD:
 - Baja densidad
 - Dispersión
 - Baja densidad
 - Envejecimiento

BALEARES

1. HECHO DIFERENCIAL INSULARIDAD
2. POBLACIÓN REAL EFECTIVA
3. EVOLUCIÓN POBLACIÓN

CANARIAS

ASIGNACIONES COMPLEMENTARIAS

Sobrecostes condición ultraperiférica

Déficit prestación servicios por:

- Factor poblacional
- Características diferenciales economía canaria
- Fragmentación territorial

C. VALENCIANA

1. CRITERIOS DE POBLACIÓN
2. TRANSFERENCIAS:
 - Coste efectivo
 - Equiparación niveles de servicios

ELABORACIÓN PROPIA

El Estatuto de Cataluña establece para la hacienda autonómica la aplicación de un principio de suficiencia (ECA 201, 202), definido como la capacidad de disponer de los fondos que permitan un adecuado ejercicio de autogobierno, dado el nivel de los servicios y las competencias asumidas. El Estatuto de Andalucía (EAN 175.2) es todavía más explícito: «La Comunidad Autónoma de Andalucía dispondrá de los recursos necesarios para atender de forma estable y permanente al desarrollo y ejecución de sus competencias, para que quede garantizado el principio de igualdad en el acceso y prestación de servicios y bienes públicos en todo el territorio español». Más allá de la pertinente estabilidad de recursos, es interesante destacar la referencia al principio de igualdad en el conjunto de España.

La norma básica catalana concreta, por medio de un procedimiento complejo, la aplicación de este principio. En un primer momento¹², se determina el nivel de recursos de los que debe disponer la Generalitat, utilizando como variables básicas para el cálculo de las necesidades de gasto: la población, rectificada por los costes diferenciales y por elementos demográficos, en particular el porcentaje de inmigrantes, así como la densidad de población, la dimensión de los núcleos urbanos y la población en situaciones de exclusión social. Hay que tener en cuenta, adicionalmente, la capacidad fiscal, de forma ambigua o indeterminada. En el cuadro adjunto podemos comprobar con facilidad cómo son otros los criterios recogidos en el texto de los estatutos procedentes de otras comunidades autónomas.

Es de interés destacar la referencia catalana a la capacidad fiscal. Zabalza (2007) efectúa una lectura textual del estatuto, que coloca en una altura similar capacidad fiscal y necesidades de gasto: de atender a la primera, los resultados divergen de los que obtenemos si atendemos a las segundas. En nuestra opinión, incluso una lectura puramente textual del artículo 206.1 indica que prevalecen las necesidades de gasto, por más que deba ser tomada en consideración la capacidad fiscal. Nada indica tampoco con qué ponderación y con qué signo debe entrar en el modelo esta variable, con evidente potencial de generación de desigualdades entre comunidades.

Finalmente, es común al conjunto de los estatutos (véase, por ejemplo, ECA 209, EAN 175.2 y 183.5, EBA 122 y 126.2) la inclusión del principio de lealtad institucional, para impedir que decisiones de una administración tengan un impacto financiero negativo sobre otra, estableciéndose, en su caso, las compensaciones oportunas. En el caso catalán o balear será la Comisión Mixta la que vele por su cumplimiento, incluyendo los efectos de las decisiones legislativas europeas.

3.2. La nivelación

La posición de las comunidades autónomas en relación con los mecanismos de nivelación y solidaridad depende de la estimación de su balanza fiscal: una balanza fiscal superavitaria¹³, con todas las administraciones confundidas, da lugar a una posición más crítica que si los gastos calculados son superiores a los ingresos estimados.

El nuevo Estatuto catalán, conviene subrayarlo, prevé un segundo momento, en el que se aplicarían los mecanismos de nivelación y solidaridad para garantizar la suficiencia de la Hacienda Central¹⁴, con objeto de que los servicios de educación, sanidad y otros servicios básicos del estado de bienestar prestados por las comunidades autónomas puedan tener niveles similares en toda España para un esfuerzo fiscal equivalente. No es muy diferente la fórmula recogida en el estatuto de Andalucía (EAN 175.2), por más que los matices sean significativos: en los servicios sociales esenciales del estado de bienestar habría que garantizar la consecución de un nivel similar en el conjunto del Estado y el esfuerzo fiscal se expresa en términos de la normativa¹⁵.

El Estatuto catalán es mucho más prolijo en la regulación de los mecanismos de nivelación, tan solo acompañado en esta preocupación por el Estatuto balear (EBA, 123). Así, indica la reversibilidad del mecanismo, lo que podría dar lugar a que la Generalitat reciba fondos de la Hacienda Central para la financiación de los servicios básicos. Es importante recordar que es la Administración del Estado la que debe fijar los niveles de referencia para la aplicación de los mecanismos de nivelación y solidaridad (ECA 206, EBA 123). Sí es específico del Estatuto catalán que la contribución a la nivelación deba ser acordada en el seno de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat.

En un tercer momento, se efectuará una evaluación, de carácter periódico y a partir del principio de transparencia, para garantizar que no haya efectos discriminatorios para Cataluña en relación con otras comunidades autónomas (ECA 201.4). Por último, en prescripción enigmática, la Administración del Estado debe garantizar que la aplicación de los citados mecanismos de nivelación no altere la posición relativa de Cataluña en la ordenación de la renta por habitante de las comunidades autónomas, en una suerte de traslación al contexto español del principio de ordinalidad que rige las relaciones entre regiones alemanas (véase López Laborda, 2007, para una apreciación similar).

3.3. La evaluación de la reforma

3.3.1. Necesidades de gasto

La determinación de las necesidades de gasto de cada una de las comunidades autónomas en cada momento del tiempo es un elemento central del sistema de financiación autonómica; punto de partida indiscutido, hasta ahora, para el cálculo de los recursos de los que debería disponer cada administración regional. Si bien los principios básicos que han venido rigiendo esa determinación destilan sensatez y han evolucionado en favor de una superior complejidad con cada revisión del sistema, hay una profunda insatisfacción con los resultados, con dos dimensiones:

- Desequilibrios verticales dinámicos: Los recursos de los que disponen las comunidades han experimentado una evolución por debajo de la actividad económica general (véase De Haro, 2007), provocando una mayor recurrencia al déficit. No está claro si este resultado es debido a una menor sensibilidad de los recursos autonómicos al ciclo económico o si deriva de la menor responsabilidad de las administraciones regionales (véase González Calbet, 2007).

- Desequilibrios horizontales estáticos y dinámicos: Las diferencias en la financiación por habitante entre comunidades en el año base del modelo son elevadas (para una media de 100 irían del 89,3% de Madrid al 123,1% de La Rioja) (véase De la Fuente y Gundín, 2007) y, a lo largo de su vigencia, sin crecer necesariamente las diferencias globales, los recursos de que disponen las comunidades derivan de la dinámica demográfica y de la evolución económica diferencial de cada territorio, con puntos de llegada complicados para aquellas con superior crecimiento demográfico y menor avance económico.

Ni el Estatuto catalán ni los restantes dan una respuesta completa a estas deficiencias del modelo, seguramente porque no es su función ni estarían en condiciones de asumir esa responsabilidad. El avance en la autonomía y responsabilidad, así como la revisión periódica del sistema, sí orientan en buena dirección la reforma del modelo de financiación. Pero, en la medida en que hagan más dependientes a las autonomías de sus propios recursos, obligarán a la Administración Central a velar por los desequilibrios particulares que procedan de causas legítimas (no lo será una rebaja fiscal, pero sí un *shock* asimétrico de demanda que reduzca la tasa de crecimiento de una comunidad, por ejemplo). Las reformas estatutarias, por el contrario, tienen un coste: complicar una sensata determinación de las necesidades de gasto, que quiere atender a la posición de cada comunidad expresada en su estatuto, por la heterogeneidad y la desigual condición de los criterios propuestos.

3.3.2. Las limitaciones a la nivelación

Inicialmente, la pretensión de la reforma catalana consistía en reproducir los efectos del régimen de concierto en el interior del sistema común. La cesión amplia de impuestos estatales, con asignación completa de los rendimientos, capacidad normativa y gestión tributaria integral a la Generalitat, debería verse acompañada de una fórmula de retorno a la Hacienda Central, similar al cupo vasco o navarro¹⁶. Como indican los autores del Informe (IEA, 166), «este modelo, que debería garantizar la suficiencia financiera para el pleno ejercicio de auto-gobierno, podría tener características similares al concierto económico, dependiendo de la fórmula que se estableciese para determinar la contribución de Cataluña al Estado». La máxi-

ma autonomía, en el caso de Cataluña, produce la máxima suficiencia y la capacidad para negociar en las mejores condiciones la contribución a las arcas centrales (mecanismos de nivelación y solidaridad).

¿Qué ha quedado de tal pretensión al final de la tramitación de la reforma? Algunos residuos de cierta dimensión. El más relevante: atribuir a la comunidad autónoma la titularidad de los rendimientos de todos los tributos devengados en Cataluña; y, por tanto, establecer la participación de la administración autonómica (por medio de la Comisión Mixta) en la decisión de hasta dónde está dispuesta a financiar a otras administraciones —a permitir la salida de recursos tributarios—, señalando algunos lindes en el propio estatuto (principio de ordinalidad, principio de no discriminación).

Algunos autores consideran que el Estatuto catalán, incluso en la versión finalmente aprobada, conduce a ese resultado (López Laborda, 2007) por introducir el criterio de nivelación parcial como sustitutivo del de nivelación total e incondicionada, que regía hasta ahora. Sus simulaciones, coincidentes en el rango y en el signo con las de otros autores (Zabalza, 2007), indican un beneficio neto intenso para Madrid, Cataluña y Baleares, y un perjuicio para las restantes comunidades. En nuestra opinión, los resultados dependen de las asunciones hechas en relación con elementos básicos del modelo conjunto, que están por determinar y que no podrán ser definidos de modo unilateral (Generalitat) o bilateral (negociación entre la Administración del Estado y la Generalitat)¹⁷. Estos elementos son:

La eventual diferenciación entre las funciones esenciales del estado de bienestar, ligadas a una nivelación total, y las no esenciales, que serían objeto de una nivelación parcial.

Los criterios para el cálculo de las necesidades de gasto asociadas a cada una de las funciones que, como hemos visto, son variadas y heterogéneas entre comunidades. Ningún estatuto está por encima de los otros.

El diseño de los mecanismos de nivelación total y parcial¹⁸.

En nuestra opinión, tendrá que ser y será el Estado, en un ámbito multilateral, con presencia de todas las comunidades y en el seno del debate sobre la financiación autonómica, el que estará en condiciones de dar una respuesta a estas cuestiones. La pretensión de recaudación de todos los impuestos en Cataluña por una administración dependiente de la Generalitat tampoco ha prosperado. Los rendimientos de IRPF, IVA, IIEE estarán en manos de la Hacienda Central, que los asignará a la Generalitat en función de lo que se defina en un ámbito multilateral y de lo que se legisle en el Parlamento español. Garantizar la suficiencia (siempre relativa y en relación con otras comunidades) vía estatuto solo puede tener sentido para las comunidades desarrolladas y en una perspectiva confederal: los residuos de esta perspectiva no invierten la lógica federal, que al final prevalece. La determinación de la cuantía del fondo de suficiencia (en positivo o en negativo) como elemento de ajuste del modelo no ha sido modificada y pertenece al espacio federal.

Cierto es que la Generalitat dispondrá de un foro bilateral de presión (la Comisión Mixta, que tiene entre sus funciones la de fijar el volumen de los flujos de nivelación y solidaridad) y de elementos en el texto estatutario en favor de sus pretensiones —contrarrestadas por otros estatutos—, el más importante de los cuales es el establecimiento de un principio de ordinalidad.

Este principio, vinculado a la renta por habitante, carece de sentido en el modelo. Es un residuo de la concepción confederal que impregnaba el estatuto aprobado por el Parlamento catalán: los rendimientos de los impuestos directos (y de las cotizaciones sociales) son agre-

gados por la hacienda catalana a partir de los pagos individuales. Las prestaciones sociales son también distribuidas entre los beneficiarios por la hacienda catalana. Y se devuelve a los individuos una parte de los impuestos directos devengados para evitar un cambio en el orden de las comunidades autónomas en el tránsito entre renta por habitante y renta disponible por habitante. Solo después se librarían recursos a la Hacienda Central. Claramente, este no es el modelo que prevalecerá, que además sería escasamente compatible con la CE.

4. LAS RELACIONES CON LA AGE

Los estatutos reformados pretenden configurar de un modo más formalizado y condicionado que antes las relaciones con la Administración General del Estado en materia económico-financiera, institucionalizando la bilateralidad e intentando determinar hacia el futuro la actuación del Estado en materia, fundamentalmente, de inversiones o, en todo caso, de gastos territorializados.

4.1. La bilateralidad institucionalizada

Varias reformas estatutarias (Cataluña, Andalucía, Aragón, Baleares) instituyen una Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-CC.AA., con funciones no exactamente coincidentes en su literalidad, pero que resume bien el Estatuto catalán: «Concreción, aplicación, actualización y seguimiento del sistema de financiación, así como la canalización del conjunto de relaciones fiscales y financieras» (ECA, 210.1). Se trata, en suma, de un instrumento de negociación y producción de acuerdos entre las dos administraciones en el ámbito de las relaciones fiscales y financieras. Hasta ahora, existían fórmulas de negociación bilateral en el ámbito estricto del traspaso de servicios y cesión tributaria, que operaban desde el inicio del proceso autonómico (Comisiones Mixtas de Transferencias). Ahora se elevan de rango y se generalizan para abarcar todo un ámbito de relaciones, lo cual augura una vida intensa y una producción permanente de acuerdos o no acuerdos. Estas comisiones mixtas serán paritarias y funcionarán por consenso entre las partes, de forma que la Administración del Estado siempre tendrá la capacidad de vetar resoluciones que considere inconvenientes.

La cuestión central de la nueva regulación no está escrita en los estatutos: ¿Cómo se encarnan, formal y temporalmente, los ámbitos bilateral y multilateral? Algunas comunidades parecen pretender una negociación bilateral previa y condicionante, con posterior recomposición multilateral que valide lo decidido previamente. Así, a título de ejemplo, en los estatutos de Baleares y de Cataluña se recoge que es función de la Comisión Mixta «acordar la contribución a la solidaridad y a los mecanismos de nivelación previstos en el artículo 206» (EB 126.3.c, ECA 210.2.b). En el Estatuto de Andalucía, por su parte, se establece que «Andalucía, atendiendo a sus intereses en materia de financiación, podrá decidir su vinculación al modelo de financiación autonómica en el modo y forma previstos en el artículo 184...» (EAN, 183.2).

En sentido contrario, sería más congruente con la lógica de un modelo de estirpe federal, como el autonómico, más respetuoso con su funcionamiento hasta el presente y de más fácil gestión política que, a partir de una negociación global de carácter multilateral, que tuviese como escenario una conferencia sectorial al estilo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, existiese una posterior concreción, especificación y seguimiento de carácter bilateral en cada comunidad autónoma. Sin duda, esta segunda interpretación posee un menor alcance político y, en el fondo, su novedad es de un grado inferior: transparentaría los contactos entre

instituciones que, hasta el momento, ya funcionaban. Al hacerlo, facilitaría que las posiciones de cada institución fuesen conocidas por el resto de los actores en juego, que podrían adecuar sus estrategias y llevarlas a los marcos bilaterales de negociación creados por los respectivos estatutos. Este esquema es compatible con la existencia de diferentes velocidades para el desarrollo del estado autonómico, creando un marco estable para el planteamiento de iniciativas por aquellas comunidades más diligentes o activas. A continuación, deberían ser tratadas en un marco multilateral para alcanzar un rango normativo.

4.2. El condicionamiento de las actuaciones del Estado

Los estatutos de autonomía son una norma de carácter especial, por cuanto incorporan un procedimiento complejo de tramitación que garantiza una doble voluntad: la de los parlamentos autonómicos, normalmente por mayoría reforzada, y la del Parlamento español, por mayoría absoluta¹⁹. De momento, la iniciativa de la reforma ha sido de las cámaras regionales, haciendo el Parlamento español una labor de control de constitucionalidad y de adecuación a la voluntad mayoritaria en su ámbito. El carácter paccionado de los estatutos y el *íter* seguido para las reformas en el último turno²⁰, combinado con la sensación de agravio «histórico» de algunas comunidades autónomas, ha producido algunos resultados preocupantes. Lo más notable, por abandonar el ámbito competencial propio de las autonomías y entrar de lleno en las competencias del Estado, es el intento de comprometer un determinado volumen de inversiones de la Administración Central a lo largo de un periodo determinado. La reforma del estatuto ha sido percibida como una oportunidad para comprometer la acción del Estado desde el Parlamento autonómico.

Así, en el Estatuto de autonomía de Cataluña se regula que la inversión regionalizada de la Administración Central en la comunidad debe ser equiparada a la participación relativa del PIB de Cataluña en relación con el español durante siete años. El Estatuto de Andalucía opta por una fórmula similar, pero sustituye PIB por población, matizando este criterio con la necesidad de «garantizar de forma efectiva el equilibrio territorial». Aragón postula en su estatuto que se tenga en cuenta «con carácter prioritario, la superficie del territorio, los costes diferenciales de construcción derivados de la orografía, así como su condición de comunidad fronteriza, y se incorporarán criterios de equilibrio territorial a favor de las zonas más desfavorecidas». En Castilla-La Mancha se invocan la población, el PIB y la extensión territorial como criterios de distribución de las inversiones del estado. En Castilla y León se reclama la aplicación de la superficie del territorio y de criterios de equilibrio territorial. En Baleares, el Estatuto compromete la aprobación de una ley de insularidad y, mientras, en un plazo no superior a siete años, la inversión en el territorio insular no debe ser inferior a la media por habitante de las CC.AA. de régimen común, adaptada por las condiciones de insularidad.

En el cuadro adjunto observamos las diferencias de resultado por aplicar uno u otro de los criterios más defendidos por las comunidades autónomas. De los tres criterios básicos empleados, el que mejor se ajusta a la distribución correspondiente al ejercicio 2007 es la población. Todavía produce menores divergencias la media aritmética simple de los tres criterios. Pero, en cualquier caso, las diferencias son notables.

**CUADRO 3. INVERSIÓN PÚBLICA REGIONALIZADA.
APLICACIÓN DE DISTINTOS CRITERIOS ESTATUTARIOS**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
ANDALUCÍA	3.592,67	16,84	2,83	5,71	-17,89	-3,12	101,75	205,05	-642,73	-111,98
ARAGÓN	1.053,29	4,94	91,08	-41,39	-37,68	4,00	959,31	-435,98	-396,84	42,16
ASTURIAS	928,94	4,35	-51,86	-42,90	-50,13	-48,29	-481,71	-398,49	-465,65	-448,62
ISLAS BALEARES	217,70	1,02	-3,29	116,72	141,90	85,11	-7,16	254,10	308,91	185,28
CANARIAS	549,69	2,58	-42,86	72,15	59,16	29,48	-235,61	396,61	325,20	162,06
CANTABRIA	404,56	1,90	-44,53	-32,25	-32,69	-36,49	-180,15	-130,49	-132,25	-147,63
CASTILLA Y LEÓN	1.884,37	8,83	110,89	-34,62	-36,88	13,13	2.089,50	-652,35	-694,87	247,43
CASTILLA-LA MANCHA	1.190,22	5,58	181,58	-23,26	-39,29	39,67	2.161,15	-276,85	-467,66	472,21
CATALUÑA	2.957,74	13,86	-54,21	13,80	32,43	-2,66	-1.603,33	408,11	959,31	-78,63
EXTREMADURA	628,53	2,95	179,37	-15,48	-40,50	41,13	1.127,39	-97,33	-254,56	258,50
GALICIA	1.754,63	8,22	-28,91	-22,55	-35,40	-28,95	-507,34	-395,61	-621,15	-508,04
MADRID	2.613,94	12,25	-87,05	9,71	41,75	-11,86	-2.275,36	253,71	1.091,28	-310,12
MURCIA	754,43	3,54	-36,76	-15,22	-29,95	-27,31	-277,30	-114,84	-225,94	-206,03
NAVARRA	140,51	0,66	239,57	355,19	276,12	290,29	336,62	499,08	387,98	407,89
PAÍS VASCO	477,69	2,24	-36,13	118,76	182,39	88,34	-172,59	567,28	871,27	421,99
LA RIOJA	187,33	0,88	13,58	-22,59	-14,96	-7,99	25,44	-42,31	-28,03	-14,97
C. VALENCIANA	1.876,77	8,79	-47,74	19,59	10,31	-5,95	-895,99	367,67	193,50	-111,61
MELILLA	58,52	0,27	-99,06	-42,58	-48,00	-63,21	-57,97	-24,92	-28,09	-36,99
CEUTA	68,70	0,32	-98,83	-46,32	-49,56	-64,90	-67,90	-31,82	-34,04	-44,59
ESPAÑA	21.340,13	100,00	79,66	61,52	66,89	50,77	714,41	295,16	429,87	223,41

Millones de euros y porcentaje

- 1 Inversión pública regionalizada 2007, por comunidades autónomas, en millones de euros corrientes.
 - 2 Ídem, en porcentaje.
 - 3 Diferencia porcentual con 1. de aplicar el criterio de superficie.
 - 4 Ídem, con población.
 - 5 Ídem con PIB.
 - 6 Media de las tres variables anteriores.
 - 7 Diferencia absoluta con 1. de aplicar el criterio de población, millones de euros.
 - 8 Ídem con población.
 - 9 Ídem con PIB.
 - 10 Media de los tres criterios anteriores.
-

La aplicación de los estatutos ya aprobados o en tramitación obligará, por tanto, a una modificación sustancial de los parámetros actuales de distribución de las inversiones regionalizadas del Estado. Este cambio solo será factible mientras exista un número porcentualmente elevado de comunidades sin criterios de distribución propios en sus estatutos —que serán las grandes perjudicadas—. En consecuencia, se produce un incentivo muy fuerte para replicar el modelo, introduciendo los criterios más favorables para la región. Una vez generalizada la exigencia, el *sudoku* carece de solución. Solo eligiendo una media ponderada de los distintos criterios se haría posible la solución del rompecabezas.

Dejando al margen las cuestiones normativas²¹, este condicionamiento de los presupuestos generales del Estado carece de sentido económico. No solo por las dificultades de ligar la colocación de las inversiones y la incidencia de las mismas²², sino porque atenta contra el espíritu básico de un estado de lógica federal. Recordemos que las comunidades autónomas disponen de capacidad para la inversión en el ámbito de sus competencias, así como —las de menor nivel de desarrollo— de fondos específicos, españoles o europeos, para aumentar el stock de capital público y reforzar las oportunidades de crecimiento económico. Si repartimos las inversiones del Estado por el territorio en función de un criterio objetivo, ¿no es preferible pasar los fondos y la capacidad de decisión a las comunidades autónomas, manteniendo en la Administración Central la capacidad de planificación cuando sea precisa? Si mantenemos un nivel federal, central, de decisión, ¿no es porque en algunos asuntos —grandes infraestructuras, por ejemplo— queremos prescindir de los determinantes territoriales rígidos²³?

5. CONCLUSIONES

En esta reciente oleada de reformas estatutarias, el Estatuto de autonomía de Cataluña se manifiesta como un ejemplo extremo de tensión de la lógica federal. Algunas de las dificultades creadas por la nueva regulación están presentes también en otros estatutos ya aprobados o en tramitación parlamentaria. Permítasenos concluir con tres observaciones a modo de síntesis:

1. El resultado es técnicamente muy deficiente. La invasión por parte de normas autonómicas de campos que deben ser objeto de regulación por normas de ámbito español conduce a ambigüedades, confusiones y preceptos inaplicables.
2. El Estatuto catalán finalmente aprobado no consigue quebrar la lógica del modelo constitucional: en la determinación de los mecanismos de la autonomía financiera, de la suficiencia y la nivelación o de la solidaridad interregional tiene que remitirse a normas generales, que serán las que finalmente determinen el resultado en cada ámbito. Por otra parte, en muchos aspectos se encuentra con planteamientos de similar rango y parcialmente contradictorios recogidos en otros estatutos.

3. Las prescripciones extraestatutarias recogidas en los estatutos responden a una lógica política (no legal) y pueden tener efectos en este ámbito: condicionar o sesgar las decisiones que deban ser adoptadas en un ámbito multilateral (autonomía, suficiencia) o por los órganos centrales (inversiones, solidaridad). Esta segunda ronda tendrá las dificultades tradicionales para acomodar posiciones diversas, agravadas por el rango estatutario de las demandas de muchas comunidades autónomas y la carga política incorporada. Sin embargo, felizmente, será de forma multilateral como se definan los rasgos básicos del nuevo modelo de financiación autonómica. Y serán el Gobierno central y el Parlamento español quienes decidirán en cada momento cómo atienden a las demandas recogidas en el conjunto de los textos estatutarios sobre inversiones u otros gastos con dimensión regional.

Notas

- 1 Son bien conocidas las iniciativas de la Generalitat de Catalunya, presidida por J. Pujol, en momentos en que el Gobierno de España (primero Felipe González y, después, J. María Aznar) dependía de los votos de CiU para conseguir mayoría absoluta.
- 2 De hecho, el modelo vigente para el periodo 1997-2001 fue inicialmente rechazado (y no fue aplicado) en Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha.
- 3 Véase el Estatuto de autonomía de Andalucía, 1981, DA 2^a; véase Estatuto de autonomía de Catalunya, 1979, artículo 45.
- 4 Aprobado antes de la reforma del Estatuto catalán, pero que nos servirá de contraste.
- 5 El modelo canario es especial (véase Lago Peñas, 2005, para una explicación de sus características). En todo caso, la C.A. de Canarias se dota de un sistema parecido al catalán en cuanto a la clasificación y organización de los recursos tributarios.
- 6 El EAN remite a la Comisión Mixta el «alcance y condiciones de la cesión», tramitando el Gobierno de la nación el acuerdo de la Comisión como proyecto de ley (178.3).
- 7 En el EAN se puntualiza que «sin perjuicio de la colaboración que se pueda establecer con este».
- 8 ECA, en el plazo de dos años; EAN, sin fecha.
- 9 Por ejemplo, en relación con los porcentajes de cesión de los tributos parcialmente cedidos (ECA).
- 10 Optamos por aceptar su inclusión como elemento de autonomía, por cuanto la dinámica de los ingresos derivados de estos instrumentos depende de la evolución de la economía regional.
- 11 Un ejercicio similar para otra anualidad y con resultados próximos es acometido por De la Fuente y Gundín, 2007.
- 12 En la siguiente sección veremos los otros dos momentos.
- 13 Sabemos que las estimaciones de balanzas fiscales regionales dependen de opciones teóricas y metodológicas que afectan intensamente a los resultados; con todo, cuando el nivel de desarrollo relativo se aleja considerablemente de la media, este impacto no altera el signo de la balanza. Así, Cataluña, Madrid o Baleares presentan siempre una balanza fiscal positiva (salida de fondos), mientras que en Extremadura, Andalucía o Galicia es siempre negativa (entrada de fondos).
- 14 «Los recursos de la Generalitat, entre otros, serán los derivados de sus ingresos tributarios, ajustados en más o menos por su participación en los mecanismos de nivelación y solidaridad» (ECA 206.1). Por tanto, introducción de la solidaridad, aunque muy matizada, como veremos a continuación.
- 15 De la Fuente y Gundín ven en la fórmula del Estatuto catalán la comparación de los rendimientos por habitante, sin tener en cuenta la capacidad fiscal.
- 16 Algo más amable, por cuanto introduciría elementos de nivelación y solidaridad en una transición gradual al sistema de cupo puro.
- 17 López Laborda (2007) asume la complicación de contestar a esta pregunta sin resolver antes múltiples cuestiones; Zabalza (2007) insiste en la indeterminación del estatuto en materia de financiación.
- 18 Es relevante que el Estatuto catalán distinga entre nivelación (servicios) y solidaridad (desarrollo económico), asumiendo la participación en la financiación de ambos esfuerzos.
- 19 Además, en algunos casos (Galicia o Catalunya) se exige aprobación en referéndum por el cuerpo político autonómico.
- 20 Se podría dar un *iter* inverso, de acuerdo con las previsiones constitucionales.
- 21 No parece que se pueda imponer al Parlamento español un condicionante de este tipo para la aprobación de los presupuestos.
- 22 Se pueden poner muchos ejemplos: una línea de ferrocarril que discurre por un territorio solo cobra sentido completo si en los contiguos se dota de continuidad; un puerto o un aeropuerto pueden tener efectos más allá de una región.
- 23 Cuestión diferente es que, a medio plazo, distribución de las inversiones y distribución de la población deberían mantener una correlación elevada.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVAREZ CORBACHO, X. 2006. «Os problemas financeiros do Estatuto Catalán», en *Reformas do financiamento autonómico: perspectivas desde Galicia*. Santiago de Compostela: Fundación 10 de marzo.
- ÁLVAREZ GARCÍA, S. y D. Cantarero Prieto. 2006. «La definición de un nuevo modelo de financiación autonómica: elementos para un debate», en *Análisis local*, n.º 65, II/2006.
- BAYONA, A. (coordinador). 2003. *Informe sobre la Reforma de l'Estatut Institut d'Estudis Autonòmics*, obra colectiva elaborada por Enoch Albertí, Enric Argullol, Joaquim Ferrer y Carles Viver, y coordinada por Antoni Bayona.
- BOSCH, N. y J. M. Durán. (directores). 2005. *La financiación de las comunidades autónomas: Políticas tributarias y solidaridad interterritorial*. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- CORRETTJA I TORRENS, M. y C. Viver i Pi-Sunyer. 2005. «La reforma de l'Estatut d'Autonomia i les competències de la Generalitat», en *Activitat Parlamentària*, n.º 7, enero de 2005.
- DE HARO, J. 2007. «La financiación de la Junta de Andalucía en el nuevo estatuto de autonomía», en *Seminario del Instituto de Análisis Económico, CSIC, La financiación en los nuevos estatutos autonómicos*, Barcelona. Febrero de 2007 (versión electrónica).
- DE LA FUENTE, A. y M. Gundín. 2007. «El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: situación actual, perspectivas y propuestas de reforma», en *Seminario del Instituto de Análisis Económico, CSIC, La financiación en los nuevos estatutos autonómicos*, Barcelona. Febrero de 2007 (versión electrónica).
- ESPASA, M. 2006. «La financiación autonómica: fallos del modelo y perspectivas de futuro a partir de la propuesta acordada para Cataluña», en *Análisis local*, n.º 65, II/2006.
- FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. 1996. «Galicia na encrucillada autonómica: unha proposta de modelo de financiamento». *Grial*, n.º 132, 1996.
- FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. 2006. «A reforma do modelo de financiamento autonómico», en *Reformas do financiamento autonómico: perspectivas desde Galicia*. Santiago de Compostela: Fundación 10 de marzo.
- GARCÍA DÍEZ, M. A. 2006. «Evaluación de la financiación autonómica actual», en *Reformas do financiamento autonómico: perspectivas desde Galicia*. Santiago de Compostela: Fundación 10 de marzo.
- GONZÁLEZ CALBET, L. 2007. «Retos pendientes en el sistema de financiación autonómica de régimen común», *Seminario del Instituto de Análisis Económico, CSIC, La financiación en los nuevos estatutos autonómicos*. Barcelona. Febrero de 2007 (versión electrónica).
- LAGO PEÑAS, M. y S. Lago Peñas. 2006. «Financiamento autonómico: propostas desde Galicia», en A. Prada Blanco y X. Álvarez Corbacho (coordinadores), *Chaves da economía pública galega*. Vigo: Editorial Galaxia.
- LAGO PEÑAS, S. 2005. *Las particularidades de las finanzas públicas canarias: causas y consecuencias*. Sevilla: Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía, en prensa.
- LÓPEZ LABORDA, J. 2007. «Las reformas estatutarias y la modificación del grado de nivelación de las comunidades autónomas», en J. Tornos Mas (director). 2007. *Informe Comunidades Autónomas 2006*. Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- RODRÍGUEZ BEREIJO, A. 2006. «Financiación autonómica y el estatuto de Cataluña», I, II, III, *ABC*, 26, 27, 28 de octubre de 2006.
- SEVILLA SEGURA, V. 2006. «La financiación autonómica después del nuevo Estatuto de Cataluña», en F. J. Ferraro García (coordinador). *Un balance del estado de las autonomías*. El Ejido: Mediterráneo Económico, Fundación Caja Mar.
- ZABALZA, A. 2007. «La financiación autonómica en el Estatuto de Cataluña», *Seminario del Instituto de Análisis Económico, CSIC, La financiación en los nuevos estatutos autonómicos*. Barcelona. Febrero de 2007 (versión electrónica).

Las entidades urbanísticas colaboradoras



& Resumen/Abstract: *Este artículo, por una parte, trata de resaltar la contribución a la gestión urbanística de determinadas entidades encargadas de realizar tareas de urbanización y de conservación; y, por otra, de señalar y resolver la problemática acerca de la citada participación en las decisiones administrativas. En consecuencia, se analizan las distintas clases de entidades, sus caracteres, los diversos procedimientos y actuaciones.***&**

& Palabras clave: urbanismo, entidades urbanísticas colaboradoras, urbanización, conservación, TIC

1. RÉGIMEN JURÍDICO, CONCEPTO Y CARACTERES

Es necesario constatar que el marco jurídico de la gestión urbanística, en la que participan de modo activo las entidades urbanísticas colaboradoras, se integra por una extensa normativa de la que forma parte, además de la legislación de las distintas Comunidades Autónomas fruto de la competencia exclusiva que les corresponde¹, el Derecho de aplicación en todo el territorio nacional de rango legal, es decir, la reciente Ley 8/2007, de 28 de mayo (LS), y los preceptos aún vigentes del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992², así como el RD 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de los actos de naturaleza urbanística.

El Derecho de aplicación supletoria —salvo derogación expresa o incompatibilidad con la normativa autonómica— está integrado por los textos jurídicos siguientes: la Ley del Suelo de 1976, los Reglamentos de Planeamiento, Gestión y Disciplina Urbanística; el Real Decreto 3/1980, de 14 de marzo, sobre creación de suelo y agilización de la gestión urbanística; y el Real Decreto 16/1981, de 16 de octubre, relativo a la adaptación de los Planes Generales de Ordenación³. No obstante, ha de tenerse presente que esta normativa conserva su vigencia tras la STC 61/1997, de 20 de marzo⁴, resolución que olvida la especial situación de Ceuta y Melilla, en las que es de directa aplicación⁵.

En definitiva, y como se tendrá ocasión de examinar, las entidades urbanísticas colaboradoras están reguladas por la legislación autonómica y la estatal citada y, con carácter general y supletorio, por el RGU. Esta disposición reglamentaria dispone en su artículo 1 que la ejecución del planeamiento urbanístico corresponde tanto a la Administración como a las entidades especiales y a los sujetos privados, cada uno de ellos dentro de su esfera de actuación, e insiste en prescribir el deber de la Administración de suscitar la iniciativa privada, en la medida más amplia posible, sin perjuicio de su actuación subsidiaria si esta no cumple con los objetivos señalados⁶.

Nos encontramos, por tanto, ante una forma de colaboración de los particulares con las instituciones —que, por otro lado, han de limitar su actuación a los casos de improcedencia o inexistencia de iniciativa privada— mediante la asunción de funciones públicas de urbanización y/o conservación para la más eficaz ejecución del planeamiento⁷.

Este protagonismo privado ha sido reforzado, como se constata en estas páginas, por la legislación autonómica, en la medida que prevé la intervención en el proceso urbanístico de múltiples entidades de colaboración, entre las que se encuentran las sociedades mercantiles de capital mixto.

Como consecuencia de lo expuesto, y desde un punto de vista conceptual, las entidades urbanísticas colaboradoras son instrumentos de participación asociativa de los propietarios y, en su caso, de estos con la Administración, afectados por una concreta actuación urbanística, dotados de personalidad jurídica propia desde su inscripción en el correspondiente registro administrativo, para la realización de la actividad gestora —ya consista esta en la urbanización y/o su conservación y mantenimiento—, regulados por sus propios estatutos y por el Derecho público autonómico o estatal en lo referente a su organización, formación de la voluntad de sus órganos y relaciones con la Administración actuante y que, en consecuencia, pueden aforar su conflictividad en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo o civil⁸.

De este modo, la adquisición de personalidad jurídica de estas entidades está determinada por la inscripción registral⁹, con independencia de la aprobación previa por la Administración de su constitución y de los estatutos por los que se rigen¹⁰.

Se constata como estas entidades, en las que se integra el particular de forma organizada y establece fórmulas de autogobierno —integración que podrá ser voluntaria o forzosa derivada de ley o plan—, se aproximan en el cumplimiento de sus fines a una Administración Pública, dado que desarrollan la actividad gestora en una determinada porción de territorio. La citada atribución de naturaleza administrativa a estos entes tiene una serie de consecuencias en el plano administrativo y judicial: en el primero, implica la apertura de la vía del recurso administrativo¹¹; y, en relación con el segundo, es imprescindible dejar constancia de que, por una parte, las entidades colaboradoras no se integran en la Administración de conformidad con la LJCA y, por otra, que no se establece el Derecho aplicable, por lo que será necesario precisar la regulación de los actos determinantes de aquellas a fin de proceder a su aforamiento en el orden jurisdiccional competente¹².

2. TIPOLOGÍA

Las entidades urbanísticas colaboradoras se encuentran ejemplificadas, de conformidad con el artículo 24.2 del RGU, tanto en las juntas de compensación como en las asociaciones administrativas de propietarios y en las entidades de conservación, reguladas de modo generalizado por la legislación autonómica que contempla otras modalidades bajo distinta denominación, como se tendrá ocasión de examinar posteriormente.

Estas entidades pueden clasificarse en atención a los siguientes criterios: su función —urbanizadoras o estrictamente de conservación—, el modo de constituirse —obligatorias y voluntarias, y *ex novo* o por transformación— y según su temporalidad —transitorias o permanentes—.

Atendiendo a su función, las entidades colaboradoras pueden ser urbanizadoras o estrictamente de conservación, cuya finalidad, como su propio nombre indica, no es la ejecución de obras de urbanización sino solo la de su mantenimiento¹³.

Con relación al criterio de la obligatoriedad, se puede diferenciar entre entidades forzosas y voluntarias, constituyéndose las primeras por disposición legal o de planeamiento, quedando limitada así la voluntad e iniciativa privadas.

Es preciso tener en cuenta que, en todo caso, la constitución de una entidad de conservación será obligatoria «siempre que el deber de conservación de las obras de urbanización recaiga sobre los propietarios comprendidos en un polígono o unidad de actuación, en virtud de las determinaciones del Plan de ordenación o bases del programa de actuación urbanística, o resulte expresamente de las disposiciones legales. En tales supuestos, la pertenencia a la Entidad de conservación será obligatoria para todos los propietarios contenidos en su ámbito territorial»¹⁴.

De conformidad con el criterio clasificatorio de la constitución es posible distinguir, además, entre entidades fundadas *ex novo* o por transformación. A este respecto, el artículo 25.2 del RGU dispone que «las Entidades de conservación de las obras de urbanización podrán constituirse como consecuencia de la transformación de alguna Entidad preexistente de las enunciadas en el número anterior (Juntas de compensación y Asociaciones administrativas de propietarios) o, específicamente para dichos fines sin que previamente se haya constituido una Entidad para la ejecución de las obras de urbanización». Se observa, pues, como el

supuesto de subrogación requiere de una entidad colaboradora preexistente, cuyos integrantes siguen obligatoriamente como miembros de la entidad constituida, como se pone de manifiesto en la STS de 25 de octubre de 1999 (Ar. 1999/7686).

Es posible distinguir, también, entre entidades de carácter transitorio, es decir, de duración limitada hasta la recepción por la Administración de las obras, viales y servicios, o permanentes en función de la obligatoriedad de la conservación.

Efectuadas estas precisiones, procede abordar el análisis de las cuestiones procedimentales y de funcionamiento, así como de las distintas modalidades de entidades colaboradoras existentes.

3. PROCEDIMIENTO DE CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS COLABORADORAS. ESPECIAL REFERENCIA AL USO DE LAS TIC

El procedimiento de constitución de una entidad urbanística colaboradora puede sintetizarse del siguiente modo: adopción del correspondiente acuerdo por los propietarios de las fincas incluidas en una determinada unidad de actuación —en el que manifiesten su voluntad de constituir una entidad de colaboración— y redacción de unos estatutos que han de ser sometidos a informe de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento al que corresponde la aprobación inicial. Concluido este trámite, se abre un plazo de información pública antes de proceder a la aprobación definitiva que, en todo caso, debe ser objeto de notificación individualizada a cada uno de los afectados, de elevación a escritura pública y de inscripción en el correspondiente Registro de EUC para la adquisición de personalidad jurídica propia¹⁵.

No obstante, es necesario formular dos precisiones acerca de este ítem procedimental: la primera es que, al igual que el acuerdo aprobatorio de constitución de la entidad debe inscribirse en el registro correspondiente, también han de acceder a este los nombramientos y los ceses de los órganos y miembros encargados del gobierno y administración de aquella¹⁶; y la segunda es que las notificaciones han de realizarse a la entidad y no a los particulares integrantes de la misma¹⁷. Esta notificación no individualizada resulta comprensible en cuanto que no nos encontramos ante un negocio jurídico de tipo asociativo en el que confluyan intereses contrapuestos que posibiliten hacer referencia a la existencia de partes contractuales.

Con relación a los extremos mencionados, resulta obligada la mención a la Ley 11/2007, de 22 de junio, para el acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones Públicas (LAECAP), en la medida en que regula los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa —tanto entre Administraciones como entre estas y los sujetos privados¹⁸— asegurando, en todo caso, la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad y la conservación de los datos, informaciones y servicios públicos —con exclusión expresa de las actividades que se desarrollen en régimen privado—¹⁹.

El texto legislativo deja constancia de la necesidad de que la implantación de la aplicación de los medios electrónicos a la gestión de los procedimientos, procesos y servicios vaya precedida de la realización de un análisis de rediseño funcional y de simplificación en el que se consideren los siguientes aspectos: la supresión o reducción de la documentación requerida a los ciudadanos; la previsión de medios o instrumentos de participación, transparencia e información; la reducción de los plazos y tiempos de respuesta; y la racionalización de la distribución de las cargas de trabajo y de las comunicaciones internas²⁰. A este respecto, se regu-

la la utilización de los medios electrónicos en las distintas fases del procedimiento: iniciación, instrucción y terminación²¹.

Los fines que contempla la norma estatal son los siguientes: facilitar el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes por medios electrónicos, así como el acceso de los ciudadanos por los citados cauces a la información y procedimiento —con una atención específica a la supresión de barreras limitativas—; crear las condiciones de confianza en el uso de los medios electrónicos mediante el establecimiento de medidas para la preservación de la integridad de los derechos fundamentales —en especial los relacionados con la intimidad y la protección de datos de carácter personal—, garantizando la seguridad de los sistemas, los datos, las comunicaciones y los servicios electrónicos²²; posibilitar la realización de los principios de proximidad al ciudadano y de transparencia administrativa, la mejora continuada en las condiciones de realización del interés general a través de la actividad de la Administración y contribuir al incremento de la eficacia y eficiencia de esta simplificando los procedimientos administrativos y proporcionando oportunidades de participación; y, finalmente, promover el desarrollo de la sociedad de la información en el ámbito de las AA PP y, a través de este, de la ciudadanía en general²³.

Asimismo, la Ley contiene el régimen jurídico de la Administración electrónica con referencia expresa a la sede de tal carácter —«aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias»—, a las publicaciones en los diarios o boletines especiales y en los tablones de anuncios o edictos por medios electrónicos, dejando constancia de la necesidad de un ulterior desarrollo reglamentario²⁴.

En todo caso, se establece el deber de garantizar en cada Administración Pública, al menos, la existencia de un sistema de registros electrónicos suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a aquella; sin perjuicio de la celebración de convenios de colaboración que permitan habilitar a sus respectivos registros para recibir documentación de la competencia de otra administración.

De otro lado, la norma estatal regula los siguientes extremos: la creación y funcionamiento de los registros electrónicos y el cómputo de los plazos con relación a estos, con exclusión de lo dispuesto en el artículo 48.5 de la LRJ-PAC; y las comunicaciones y las notificaciones por medios electrónicos cuando el interesado hubiera señalado o consentido dicho medio como preferente²⁵.

Por otro lado, y en conexión con lo expuesto, la Ley de Suelo estatal en su Exposición de Motivos contiene la afirmación de que con la misma se establecen unos estándares mínimos de transparencia de participación ciudadana real y no meramente formal y dispone, a su vez, que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística ha de garantizar, además de otros derechos, el de información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por las actuaciones de transformación, así como el de participación pública en la ordenación y gestión urbanísticas²⁶. De este modo, todos los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información de que dispongan las administraciones públicas sobre la ordenación territorial, urbanística y su evaluación ambiental, así como a obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados; a ser informados de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones aplicables a una finca determinada²⁷; a participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y

aprobación de los instrumentos de ordenación territorial, urbanística y de ejecución de esta —mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, quejas y reclamaciones—, así como a obtener de la Administración una respuesta razonada; y, finalmente, a ejercer la acción pública para hacer respetar la ordenación territorial y urbanística, y las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución²⁸.

A efectos de garantizar el acceso a la información, se dispone que los distintos instrumentos de ordenación y gestión —incluidos los de equidistribución y los convenios—, además de publicarse, deben ser sometidos al trámite de información pública en los términos que establezca la legislación autonómica, que nunca podrá ser inferior a veinte días; ya que, la falta de publicidad de las disposiciones, los actos o los negocios jurídicos convencionales implica que estos no surtan efectos o que sean nulos²⁹. En cualquier caso, se impone a la Administración el deber de impulsar la publicidad telemática del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como del anuncio de su sometimiento a información pública³⁰.

Se observa, pues, como las distintas medidas contenidas en la Ley de Suelo estatal contribuyen a otorgar transparencia a la actuación administrativa y, con esta misma finalidad, se impone a la Administración General del Estado el deber de formar y actualizar periódicamente un sistema público de información sobre el suelo y urbanismo, procurando su compatibilidad y coordinación con otras estructuras y, en concreto, con el catastro inmobiliario³¹.

Por otra parte y continuando con la exposición del contenido de este epígrafe, procede analizar el funcionamiento de las entidades colaboradoras. Este se concreta en su seno con la adopción de los acuerdos mediante mayoría simple, salvo disposición establecida en contrario en los estatutos o existencia de normativa que exija quórum especial para determinados supuestos; si bien es esencial que se tenga constancia de quiénes fueron las personas asistentes y de qué cuota eran titulares, pues en caso contrario estaríamos ante un vicio de fondo que produciría la invalidez del acuerdo, como así se ha evidenciado en la STS de 5 de abril de 2000 (Ar. 2000/4922).

Es conveniente, sin embargo, efectuar determinadas reflexiones con relación a las entidades de conservación, en la medida que constituye una exigencia metodológica plantearse si existe justificación legal para obligar a los propietarios a la asunción de los costes que genera la preservación de los elementos comunes. Un soporte jurídico para responder a este interrogante se encuentra en los artículos 395 y 398 del CC, dado que el primero de ellos reconoce el derecho de un copropietario a obligar a los copartícipes a contribuir en los gastos del mantenimiento de la cosa o derecho común, sin que puedan eludir este deber si no media renuncia a la parte correspondiente en el condominio; mientras que el segundo precepto dispone la obligatoriedad de los acuerdos adoptados por la mayor parte de los partícipes que representen la mayoría de intereses, debiendo el juez proveer lo que corresponda, a instancia de parte, en el supuesto de que este porcentaje no exista o el acuerdo sea gravemente perjudicial para los interesados.

En todo caso, la obligación de conservar se extingue una vez producida la cesión a la administración actuante que será, a partir de ese momento, la responsable del cumplimiento de los citados deberes sin perjuicio de la constitución, de modo voluntario, de una entidad con tal fin³².

Así pues, respecto del funcionamiento de estas entidades en las tareas gestoras citadas, que no estén a cargo de la Administración, han de ponerse de manifiesto los siguientes extremos: primero, que la participación de cada uno de sus miembros se determina en función de la cuota fijada en el proyecto de equidistribución o en la entidad de conservación y, en el caso de haberse constituido aquellas sobre parcelas en régimen de propiedad horizontal, por la cuota correspondiente en la totalidad del valor del inmueble; segundo, que la Administración puede exigir las citadas cuotas que se adeuden por vía de apremio, ya sea de oficio o a instancia de la entidad, debiendo entregarse la cantidad recaudada a esta última cuando dicha función no corresponda a aquella; tercero, que, en ningún caso, puede privarse a los comuneros morosos de su derecho de voto sin que con ello se desnaturalice la entidad³³; y, finalmente, en la medida que se costean servicios y obras de urbanización, los contribuyentes no están obligados al pago de tasas por idénticos conceptos, sin perjuicio de que la entidad satisfaga la cantidad procedente en concepto de impuestos, tasas y contribuciones especiales que se generen como consecuencia de una mejora de servicios y efectúe la distribución entre los socios.

Por otra parte, y dado que la ejecución, conclusión y conservación de la urbanización constituyen funciones públicas, resulta fácil encontrar en la normativa autonómica cautelas que aseguren la efectiva realización de funciones mencionadas, es decir, la constitución de garantías.

En este sentido, y a título de ejemplo, el artículo 162 del Decreto Legislativo murciano exige una garantía equivalente al diez por ciento de la evaluación económica de los costes de urbanización de cada unidad tras la aprobación definitiva del programa de actuación; si bien, en el caso de que sea necesario anticipar o diferir determinadas obras de urbanización o edificación, el Ayuntamiento impondrá la que sea necesaria para asegurar la ejecución de las obras de conformidad con el planeamiento y la gestión que deba llevarse a cabo posteriormente. Esta garantía consistirá en un porcentaje en atención a la superficie sobre el valor estimado de las obras dentro de la unidad de actuación, aunque si esta no estuviera delimitada se aplicará un porcentaje del cinco por ciento del precio máximo vigente de vivienda de protección oficial para cada metro cuadrado de edificación.

En el supuesto de ejecución simultánea de obras de edificación y urbanización se prevé, también, el establecimiento de una garantía adicional en la cuantía del coste de los servicios urbanísticos para asegurar que al término de la edificación la parcela tendrá la condición de solar, con un compromiso —que deberá hacerse constar en las cesiones de uso o dominio de todo o parte del edificio— de no utilizar aquella hasta la conclusión de la urbanización. Estas garantías no podrán ser canceladas por los promotores o futuros adquirentes de parcelas hasta que se constituya la entidad de conservación, estando obligado el primero a suscribir un seguro que garantice a los adquirentes de futuras parcelas las cantidades a cuenta entregadas, hasta que se ultime la dotación de servicios urbanísticos.

Otras facultades correspondientes a las entidades colaboradoras pueden extraerse del cumplimiento de determinadas obligaciones por parte de las Corporaciones Locales que se relacionan a continuación: favorecer el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos; facilitar a estos la más amplia información sobre sus actividades y, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas, e impulsar su participación en la gestión del Ayuntamiento. Es conveniente clarificar que el supuesto subvencional exige la inclusión de una partida específica al respecto en el presupuesto y la justificación en las bases de ejecución del mismo de los criterios de distribución. En cualquier caso, ha de hacerse constar la representatividad de la

entidad, el grado de interés o utilidad ciudadana de sus fines, su capacidad económica autónoma y las ayudas que se reciban de otras entidades públicas o privadas³⁴.

Finalmente procede constatar una obviedad: los acuerdos o decisiones de la entidad no pueden menoscabar las competencias del Alcalde, el Pleno o la Junta de Gobierno Local, ni eludir la aplicación y observancia de los principios inherentes al interés público³⁵.

4. REGULACIÓN AUTONÓMICA DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS COLABORADORAS

El objeto de este apartado es doble: de un lado, constatar la existencia de un régimen jurídico general acerca de las entidades urbanísticas colaboradoras en la legislación autonómica; y, de otro, analizar este tipo de organizaciones tradicionales en nuestro Derecho —juntas de compensación y asociaciones de cooperación—, así como las reguladas en cada Comunidad Autónoma con una denominación propia y diferenciada —comisión gestora, agrupación de interés urbanístico, junta de concertación, etc.—, haciendo especial referencia a las entidades de conservación.

4.1. La existencia de un régimen jurídico general de las entidades urbanísticas colaboradoras en la normativa autonómica

Las leyes andaluza, aragonesa, canaria, cántabra, catalana, murciana y navarra atribuyen a los interesados afectados por actuaciones urbanísticas el derecho a participar en la gestión mediante entidades colaboradoras destinadas a la ejecución, conservación y mantenimiento de la urbanización³⁶. Los textos legales navarro y aragonés contienen la regulación más breve, pues el primero solo establece la participación de estas asociaciones dentro del marco de los sistemas de actuación previstos en la Ley Foral³⁷; y el segundo se limita a decir que aquellas tienen personalidad jurídica propia y, cuando así resulte oportuno, naturaleza administrativa, y que su creación y pertenencia son obligatorias en los supuestos que se determinan en el mismo y en sus normas de desarrollo.

El resto de los textos legales —a excepción del catalán— atribuye a estas entidades carácter administrativo cuando ejerzan funciones públicas y las hace depender del Ayuntamiento respectivo y establecen —menos la andaluza— la sujeción al Derecho público en lo relativo a su organización, formación de la voluntad de sus órganos y relaciones con aquel, al que corresponde tanto la aprobación de su constitución como de los estatutos que han de inscribirse en el registro correspondiente. Respecto del registro dedicado a las entidades colaboradoras es necesario realizar dos puntualizaciones: la primera es que el texto andaluz dispone que la creación de aquel, su seguimiento y control han de regularse reglamentariamente; y la segunda se refiere a que la Ley catalana lo hace depender de la Dirección General de Urbanismo y no del Municipio.

El texto cántabro, además, establece el deber del Ayuntamiento de notificar a la Comunidad Autónoma la inscripción de estos entes en el correspondiente registro municipal, sin perjuicio de que haga constar en el Registro de la Propiedad la afectación de una finca a los fines de la entidad, en la medida que dicha carga tiene carácter real³⁸; mientras que la regulación murciana reconoce a los titulares dominicales el derecho a incorporarse en las mismas condiciones y con análogos derechos que los miembros fundadores para participar en la gestión a través de las siguientes entidades: junta de compensación, asociación de propietarios

en los sistemas de cooperación, concurrencia y expropiación y, por último, de conservación y mantenimiento de la urbanización.

La Ley catalana dispone que los acuerdos de los órganos de las entidades colaboradoras —juntas de compensación, asociaciones administrativas de cooperación y juntas de conservación— y los relativos a materias de carácter administrativo son susceptibles de recurso de igual carácter ante el respectivo Ayuntamiento³⁹. No obstante, la novedad contenida en el texto legal catalán es el establecimiento de la posibilidad de que estas entidades puedan constituirse de forma provisional, con una vigencia que no puede exceder el año, con la finalidad de formular la documentación e instar las tramitaciones necesarias para facilitar y agilizar su constitución definitiva⁴⁰.

Esta misma norma preceptúa, también, que una vez constituida una junta de compensación, esta puede someter al correspondiente Ayuntamiento el reparto entre los propietarios —en proporción a la superficie de cada propiedad— de los gastos previstos para la formulación de los proyectos de reparcelación y urbanización⁴¹. Finalmente, la Ley catalana se refiere a la obligación que tienen todos los titulares dominicales de pagar las cuotas liquidadas en el plazo que esté establecido y a la procedencia, en caso de incumplimiento, de la vía de apremio.

Por otra parte, las legislaciones de Canarias y de Castilla y León merecen una mención independiente, pues contienen una completa regulación legal y reglamentaria.

El Reglamento canario atribuye a las entidades colaboradoras carácter administrativo y dispone que las sociedades mercantiles de objeto urbanístico estén sujetas al Derecho administrativo si actúan como ente instrumental de la Administración. Asimismo, el texto normativo clasifica las entidades urbanísticas y distingue dos modalidades: de gestión y de conservación. Con relación a la primera determina los siguientes tipos: entidades urbanísticas de gestión concertada, juntas de compensación, sociedades mercantiles de objeto urbanístico, entidades urbanísticas de tenencia de bienes de duración limitada, entidades urbanísticas de cooperación de propietarios y entidades de gestión en la ejecución forzosa⁴².

El texto canario establece que la entidad urbanística de gestión, una vez constituida, ha de inscribirse en el Registro de entidades urbanísticas colaboradoras y en el Registro Mercantil en caso de las sociedades de este tipo, al igual que los nombramientos y ceses de las personas encargadas del gobierno y administración de aquella. Por otra parte, la disposición reglamentaria regula, de modo detallado, los estatutos, las bases de actuación de las entidades urbanísticas de gestión y las normas comunes de organización y funcionamiento. A este respecto, se dispone que los acuerdos han de ser adoptados por mayoría simple de cuotas de participación, salvo que en los estatutos o en otras normas se establezca un quórum especial para determinados supuestos y sin perjuicio de su impugnación mediante recurso administrativo de alzada. Se prevé, además, que cuando el planeamiento o la normativa aplicable impongan a la entidad urbanística el deber de conservación de la urbanización, una vez ejecutada la misma y certificada la finalización de las obras, se producirá la conversión automática de la entidad de gestión en entidad urbanística de conservación sin más trámite⁴³.

Se regula también, de modo expreso, la posible incorporación a las entidades de gestión, como miembros o socios, de personas o entidades que aporten financiación o asuman la realización de las obras de urbanización y edificación precisas. La citada adhesión puede tener lugar al inicio, con ocasión de la constitución, o bien posteriormente, siempre que las condiciones de la misma estén previstas en los estatutos o en la modificación de los mismos que se realice a tales efectos. Además, en el supuesto de que la empresa urbanizadora sea propie-

taria originaria de terrenos, han de delimitarse con rigor los derechos y obligaciones según actúe como titular dominical o como sociedad encargada de ejecutar la urbanización⁴⁴.

Por otra parte, la Ley castellanoleonesa reconoce a los particulares el derecho a integrarse en los consorcios y sociedades mercantiles para la ejecución urbanística, sin perjuicio de que los titulares dominicales afectados por actuaciones concretas puedan participar en su gestión mediante entidades urbanísticas colaboradoras⁴⁵, como las juntas de compensación, las asociaciones de propietarios en los sistemas de cooperación, concurrencia y expropiación, y las destinadas a la conservación y mantenimiento de la urbanización⁴⁶.

El Reglamento de Castilla y León regula la participación del conjunto de los propietarios de los terrenos de la correspondiente unidad que no sean de uso y dominio público, garantizando solidariamente su actuación, en el sistema de concierto y con independencia de la vía convencional, mediante la constitución de una sociedad mercantil participada por todos ellos o la de una asociación⁴⁷. En este último supuesto, la propuesta del citado sistema puede efectuarse por los titulares dominicales que han de presentar, previa o simultáneamente, el proyecto de estatutos de la asociación que se tramitará conjuntamente con el de actuación⁴⁸.

A partir de la constitución de estas entidades, la anexión de los propietarios a las mismas determina la afección real de sus fincas a los fines y obligaciones de aquellas y, en consecuencia, las entidades urbanísticas pueden repercutir el importe de las multas y sanciones que se les impongan sobre los miembros a quienes se impute la comisión de la infracción o que hayan percibido los beneficios derivados de la misma⁴⁹. Asimismo, cuando algún integrante de dichas entidades incumpla sus obligaciones económicas, los correspondientes órganos de gobierno están legitimados para instar al Ayuntamiento la exigencia del pago de las cantidades adeudadas mediante el procedimiento de apremio y, cuando proceda, la expropiación de los derechos del deudor en beneficio de aquellas.

En cualquier caso, el quórum para la adopción de acuerdos es el de mayoría simple del total de las cuotas de participación, salvo disposición en contrario en los estatutos o en otras normas especiales aplicables. Por otro lado, la disolución de este tipo de entidades se produce por el cumplimiento íntegro de sus fines y obligaciones, mediante acuerdo con el Ayuntamiento, siendo necesaria la notificación de este a los distintos interesados y al Registro de Urbanismo de Castilla y León⁵⁰. Este Registro tiene como finalidad garantizar la publicidad de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanísticos, y en él ha de recogerse un ejemplar completo tanto de estos y de los de ordenación del territorio —incluidos los convenios que se aprueben en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León—, como de los estatutos de los consorcios, sociedades urbanísticas y entidades colaboradoras que se constituyan⁵¹.

La actuación privada a través de entidades urbanísticas colaboradoras también está prevista en los sistemas de expropiación y de concurrencia⁵². En el primero, se reconoce a los propietarios el derecho de constituir asociaciones, sin perjuicio de que puedan actuar como urbanizador, además del propio Ayuntamiento u otra administración pública que ejerza la potestad expropiatoria, las Entidades de Derecho público, consorcios o sociedades urbanísticas a los que se encomiende la actuación, o bien un particular al que se otorgue la condición de concesionario⁵³; mientras que, en el segundo, el urbanizador es una persona física o jurídica seleccionada mediante concurso por el Ayuntamiento y retribuida por los titulares de dominio de la correspondiente unidad, los cuales pueden cooperar con aquel mediante cualesquiera formas libremente pactadas, tales como la constitución de una asociación de pro-

pietarios o la suscripción de acciones de una sociedad mercantil constituida por el urbanizador, mediante el desembolso del capital suscrito con la aportación de sus fincas o en efectivo.

4.2. Las entidades urbanísticas tradicionales y su regulación autonómica: las juntas de compensación y las asociaciones de cooperación

4.2.1. Las juntas de compensación

La regulación del sistema de compensación en la legislación estatal ha sido objeto de críticas referidas, fundamentalmente, a la complejidad derivada de los siguientes extremos: la exigencia de dos procesos diferenciados con relación a la constitución de la junta y al proyecto de compensación, del doble quórum para la aprobación de este último, y la dificultad y el retraso propiciados por los propietarios que no se adhieren a esta forma de gestión. A este respecto, Parada Vázquez afirma que «ciertamente, la compensación, cuando la lleva a efecto un solo propietario o muy pocos con el mismo objetivo empresarial de sacar adelante la urbanización en el menor tiempo posible no ofrece problemas; pero convertir a un grupo numeroso de propietarios en impulsores de un proyecto empresarial con la Administración de por medio y, detrás de todos ellos, la Justicia Contencioso-Administrativa —resolviendo sus disputas a golpe de recursos y sentencias— es la peor de las fórmulas que el legislador pudo imaginar. Una fórmula que hizo demorar injustificadamente los procesos de urbanización, pero que no perjudicaba, reiteramos, a unos propietarios que sabían que, ante la escasez de suelos, el retraso favorecería la especulación y, por consiguiente y a la larga, sus beneficios»⁵⁴.

No obstante, puede encontrarse en la legislación urbanística —dado que la finalidad de la compensación no es solo la equidistribución sino, sobre todo, efectuar la urbanización— un intento de agilización mediante la incorporación a la junta de compensación de una empresa urbanizadora, en la medida que, como argumenta el citado autor, la presencia de esta sirve para decidir anticipadamente —sin necesidad de acudir *a posteriori* a procedimientos de selección de contratistas, es decir, a subastas o concursos— quién ha de encargarse de las obras de urbanización⁵⁵.

En aras de lograr la simplificación y activación del sistema, la doctrina ha ido realizando propuestas entre las que destacan las siguientes: la supresión de la fase de elaboración de los estatutos y de las bases de actuación mediante la redacción de unos documentos tipo por la Administración, cuya aceptación debe ser prestada por el propietario afectado; la reducción del porcentaje exigido para poner en marcha el sistema a un cincuenta por ciento; y la supresión de la exigencia del doble quórum para la aprobación del proyecto de compensación⁵⁶.

Procede, por tanto, analizar los distintos textos autonómicos en esta materia, pues la regulación del sistema de compensación es una competencia exclusiva de las CCAA.

La legislación autonómica —Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Murcia y Navarra— reproduce básicamente la regulación dada a este por la normativa estatal contenida en la LS de 1976 y en el parcialmente derogado TRLS de 1992. Esta primera aseveración se confirma en los diversos textos legales y en la bibliografía general que se ha ocupado de los mismos⁵⁷.

Hay que adjuntar, necesariamente, la diferencia que al respecto ofrecen las Leyes valenciana y castellano-manchega, en tanto que han sustituido este sistema por la ejecución mediante concesionario; si bien, para poder establecer la similitud entre ambos tipos de gestión se requiere que la condición de urbanizador recaiga sobre un titular dominical —ya sea

de modo individual o colectivamente asociado a través de una agrupación de interés urbanístico— a quien la Administración le haya adjudicado por concurso la ejecución correspondiente. Asimismo, es conveniente clarificar, desde un principio, que las legislaciones valenciana y castellano-manchega prescinden del establecimiento clasificatorio de sistemas, como es tradicional en nuestro Derecho urbanístico, ya que se limitan a diferenciar entre actuaciones integradas y aisladas —la primera— y entre gestión directa e indirecta de actuaciones urbanizadoras y otras formas de ejecución aislada —la segunda.

Por otra parte, las Leyes madrileña y andaluza regulan el sistema de compensación a través de dos modalidades. La primera se refiere a la ejecución directa por los titulares de dominio —que requiere el quórum del cincuenta por ciento como mínimo de la superficie total de los terrenos, aunque en caso de propietario único o cuando exista unanimidad pueda celebrarse el correspondiente convenio⁵⁸; y la segunda se caracteriza por la ejecución a través de adjudicatario único o plural⁵⁹, sin perjuicio de la participación de los propietarios como colaboradores del concesionario o como adjudicatarios que, en el caso de que las iniciativas y alternativas cuenten con el respaldo del setenta por ciento —Madrid⁶⁰— o de la totalidad de la propiedad —Andalucía—, podrán incluir el proyecto de reparcelación para que se tramite y apruebe conjuntamente con ellas⁶¹. En consecuencia, la gestión puede llevarse a cabo directamente por la persona física o jurídica a la que se haya atribuido la ejecución o a través de una entidad urbanística constituida al efecto, a la que podrán incorporarse los titulares dominicales de suelo que lo deseen.

Nos encontramos, pues, ante un sistema de ejecución mediante concesionario muy distante de la concepción tradicional del mismo, como han puesto de manifiesto Fernández Rodríguez y Fernández Torres, Menéndez Rexach e Iglesias González y Perales Madueño⁶².

Las particularidades autonómicas observadas, con relación a los extremos expuestos acerca la legislación estatal y de indudable trascendencia en las entidades urbanísticas colaboradoras, son las siguientes: la promoción de la iniciativa privada mediante la reducción de quórum; la adopción del procedimiento para la aprobación del estudio de detalle por su mayor simplicidad; la posibilidad de agilización del procedimiento mediante la tramitación conjunta y abreviada, la omisión del mismo y la adhesión a un modelo tipo; el principio de libertad de pacto y la sustitución de los criterios legales mediante unanimidad; la fijación de un plazo para la incorporación de los propietarios a la junta, así como para la aprobación de los distintos proyectos; la sustitución del sistema de compensación por el de expropiación u otros regulados en la propia normativa autonómica; y, por último, la fijación de un régimen de responsabilidades y garantías.

En este sentido, la Ley aragonesa reproduce los caracteres del sistema de compensación contenidos en el artículo 126.1 de la LS de 1976 y atribuye la facultad de presentación de los proyectos de estatutos y bases de actuación, ante el Ayuntamiento respectivo, a los propietarios que representen más de la mitad de la superficie de la unidad de actuación —al igual que, por ejemplo, Andalucía, Cantabria, y Galicia⁶³—, mientras que Murcia cifra este porcentaje en al menos el cincuenta por ciento y Navarra lo reduce, de modo considerable, a un treinta y cinco por ciento. El plazo para ello será el fijado por el planeamiento y, en su defecto, en el máximo de seis meses desde la aprobación definitiva del plan o de la delimitación de la unidad de ejecución. El procedimiento para la aprobación de las bases y de los estatutos es el mismo que el de los estudios de detalle, con la salvedad de entender limitada la iniciativa privada a los titulares de dominio que supongan más de la mitad de la superficie de

la unidad⁶⁴. Esta misma remisión procedimental al estudio de detalle se encuentra en la Ley Foral navarra, que exige el anuncio correspondiente en el Boletín Oficial de Navarra y la notificación del acto de aprobación inicial a todos los titulares de dominio registrales afectados⁶⁵.

Este procedimiento, no obstante, puede ser agilizado, en la medida que el texto legal aragonés posibilita, además, que los propietarios incluidos en una unidad de ejecución, por acuerdo unánime, presenten a la aprobación definitiva del Ayuntamiento —conjunta o separadamente— las propuestas de estatutos, bases de actuación, proyecto de reparcelación y, en su caso, de urbanización, procediendo, tras su aprobación, a constituir la junta⁶⁶.

La Ley cántabra establece, también, la posibilidad de aplicación de un procedimiento conjunto de tramitación de los estatutos y las bases de actuación, así como la existencia de una tramitación abreviada para la aprobación del proyecto de compensación. Para la aplicación del primero es necesario que los titulares dominicales, que representen al menos el sesenta por ciento de la superficie de la unidad de actuación, los presenten para su tramitación conjunta pudiendo, incluso, adjuntar directamente el proyecto de compensación⁶⁷; mientras que para la del segundo se exige que los terrenos de la unidad pertenezcan a un solo propietario o si pertenecieran a varios que todos ellos lo acuerden por unanimidad⁶⁸, no siendo precisa en este supuesto la constitución de la junta de compensación⁶⁹.

La Ley gallega prevé la posibilidad de prescindir del procedimiento de aprobación de bases y estatutos de la junta si el Ayuntamiento previamente aprueba un modelo tipo —con información pública y publicación en el BOP— y los titulares dominicales, que representen al menos el setenta por ciento de la superficie del polígono, consienten su aplicación mediante el correspondiente acuerdo que ha de formalizarse en escritura pública o documento administrativo fehaciente, en el plazo máximo de tres meses a contar desde la aprobación definitiva del planeamiento detallado⁷⁰. La junta, en cambio, debe constituirse en el plazo de un mes, mientras que los acuerdos adoptados en su seno, recurribles ante el Ayuntamiento, han de adoptarse por mayoría simple a excepción de la aprobación del proyecto de compensación que precisa mayoría absoluta⁷¹.

El Texto Refundido murciano regula la exigencia de estatutos y bases de actuación —estas últimas bajo la denominación de programas de actuación⁷²—, así como la de redacción del correspondiente proyecto de reparcelación, respecto al que se deja la posibilidad a los interesados —siguiendo el principio de libertad de contratación del artículo 1255 del CC— de establecer mediante unanimidad criterios distintos de los contenidos en su artículo 175.2, siempre que no sean contrarios a la ley o al planeamiento, ni lesivos para los intereses públicos o de terceros⁷³.

Del mismo modo, el Decreto Legislativo asturiano hace prevalecer la voluntad de los propietarios en el sentido de que, si estos llegan a un acuerdo unánime para efectuar la reparcelación y prestan garantías suficientes a juicio de la Administración acerca de la ejecución de las obras de urbanización, pueden prescindir de la constitución de la junta y de la tramitación de los proyectos de actuación y de compensación⁷⁴. En este sentido, el artículo 262 del Reglamento castellano-leonés exceptúa el cumplimiento de las reglas contenidas en los artículos 246 a 248 que regulan el proyecto de actuación para dos supuestos: por existir acuerdo unánime de la junta de compensación o del Ayuntamiento, adoptado a instancia del propietario o propietarios a los que corresponda al menos el cincuenta por ciento del aprovechamiento lucrativo de la unidad⁷⁵.

En relación con la incorporación de los titulares dominicales a la junta de compensación, la legislación autonómica establece, de modo generalizado, que debe realizarse en el plazo de un mes desde la notificación del acuerdo municipal aprobatorio de los estatutos y bases o, en su caso, de la certificación administrativa de aplicación de citados documentos aprobados con carácter general por el Municipio; aunque la Ley gallega, de modo expreso, prevé que el agotamiento de dicho plazo no impide la adhesión si con ella no se entorpece el desarrollo del proceso y lo aprueba la junta de conformidad con sus estatutos. El plazo para la formulación de los proyectos de equidistribución que se fija, normalmente, es de seis meses.

La legislación autonómica regula, como la estatal, tanto la posibilidad de anexión de empresas urbanizadoras a la junta correspondiente, como la expropiación de las fincas de los propietarios que no se hubiesen incorporado a la misma; a la vez que posibilita la ocupación de dichas fincas a favor de la junta, a fin de facilitar la ejecución de las obras de urbanización previstas. No obstante, la Ley gallega reconoce a los titulares de dominio afectados por la ocupación los derechos a la expropiación o a la percepción de una indemnización equivalente a la rentabilidad demostrada, si hubieran probado que sus terrenos constituyen la única, o predominante, fuente de ingresos con que cuentan durante el período que medie entre la ocupación efectiva y la adjudicación que les corresponda.

El régimen de responsabilidades, tanto de la junta como de los propietarios en ella integrados, también se regula en la legislación autonómica que, incluso, establece un haz de garantías y la posibilidad de cambio del sistema en caso de incumplimiento. De este modo, la Ley gallega establece la sustitución de la compensación por alguno de los sistemas de actuación directos (cooperación y expropiación) o el de concesión de obra urbanizadora, cuando no se consiga la participación voluntaria de propietarios que representen la superficie requerida⁷⁶; sin perjuicio de que aquellos que se comprometan a hacer efectivas sus obligaciones conserven la plenitud de sus derechos y puedan colaborar en dichas formas de gestión cumpliendo con las condiciones establecidas para cada supuesto.

Puede afirmarse, a modo de conclusión, que la legislación autonómica ha venido a revisar la regulación estatal, en el sentido de simplificar y flexibilizar los distintos mecanismos procedimentales.

4.2.2. Las asociaciones de cooperación

La constitución de asociaciones administrativas de cooperación es una posibilidad que se abre a los propietarios para participar en la tarea urbanizadora que emprende la Administración, pudiendo aquellos, en consecuencia, estar más involucrados y colaborar en la ejecución de las citadas obras.

La iniciativa en la formación de este tipo de asociaciones corresponde tanto a la Administración como a los titulares dominicales afectados⁷⁷; si bien, y en cualquier caso, la incorporación a la misma tiene carácter voluntario y está prohibido constituir más de una en el mismo polígono o unidad de actuación. La organización y funcionamiento de este tipo de asociaciones requiere la elaboración de unas normas o estatutos que han de ser sometidos a la aprobación de la Administración actuante y, superado este trámite, se procede a la inscripción en el Registro de EUC, acto a partir del cual la asociación administrativa de cooperación adquiere personalidad jurídica propia.

En el seno de esta, los acuerdos —a través de los que se pueden ofrecer a la Administración sugerencias referentes a la ejecución del plan en el polígono o unidad de que se trate— deben adoptarse por mayoría de presentes mediante el voto personal. En cualquier caso, la asociación está autorizada para realizar determinadas tareas consistentes en vigilar las obras y examinar la inversión de aquellas cuyo pago se haya anticipado, denunciar los defectos que se observen y cobrar las cuotas de urbanización. Por otra parte, este tipo de entidad puede formular los reparos oportunos y, por último, gestionar la concesión de los beneficios fiscales que procedan; todo ello sin perjuicio de que promueva con la Administración empresas mixtas para la ejecución de obras de urbanización.

Las Leyes autonómicas —Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra— reproducen básicamente la normativa estatal⁷⁸. En este sentido y con referencia a la Ley madrileña⁷⁹, Fernández Rodríguez y Fernández Torres afirman que la regulación que esta hace del sistema de cooperación «es muy parca y se contiene solo en dos artículos, 115 y 116, en los que reproducen los rasgos básicos del sistema que resultan de la legislación estatal, a la que por eso habrá que acudir como normativa supletoria para resolver todas aquellas cuestiones no aludidas expresamente en los mencionados preceptos»⁸⁰. Esta reproducción es puesta de manifiesto, también, por Quintana López cuando afirma que estamos ante un sistema «ya contemplado tanto en la legislación urbanística española como en esta», refiriéndose a la Ley castellanoleonés⁸¹.

Puede afirmarse, con carácter general, que la singularidad autonómica se limita a una matización de los siguientes extremos regulados en la estatal: la promoción de la iniciativa privada mediante la fijación de distinto quórum; un incremento de la participación del particular mediante la constitución de sociedades de capital mixto, la celebración del correspondiente convenio o de la aplicación de un procedimiento abreviado; la libertad de pacto para el establecimiento de los criterios de la reparcelación y, por último, la referencia expresa al mecanismo de las reservas de terrenos y a la subasta para la enajenación de los sobrantes.

En este sentido, el Texto Refundido murciano exige el acuerdo de los propietarios que representen conjuntamente al menos el sesenta y cinco por ciento de la superficie de la unidad de actuación, descontados los terrenos de uso y dominio público existentes. Se observa, pues, como se exige un porcentaje muy superior al establecido por otras Comunidades Autónomas, como por ejemplo Castilla y León que fija un quórum del veinticinco por ciento para la operatividad del sistema⁸². La Ley andaluza, sin embargo, no establece porcentaje alguno, sino que configura la cooperación como un sistema de actuación pública que opera en el supuesto de que los titulares dominicales aporten la totalidad de los terrenos de cesión obligatoria y gratuita, soporten la ocupación de cualesquiera otros terrenos necesarios para la ejecución de las obras de urbanización y otorguen a la Administración la disposición fiduciaria de estos; sin perjuicio de que, además, deban abonar los gastos de urbanización y los de gestión del sistema que les correspondan, ya sea voluntariamente o vía forzosa mediante la reparcelación⁸³.

Por otra parte, el Decreto Legislativo canario excluye la reparcelación forzosa tanto en los casos de propietario único como de constitución por parte de la Administración de una sociedad de capital mixto, en la que participen titulares dominicales que representen al menos el cincuenta por ciento de la superficie total de la unidad de actuación, ya que los que no se incorporen a dicha sociedad serán objeto de expropiación a través del procedimiento de tasa-

ción conjunta, siendo beneficiaria aquella y debiendo limitarse la aportación de los propietarios, en todo caso, a sus fincas y construcciones.

En el supuesto de titular dominical único, se establece que cabe la celebración de un convenio urbanístico para fijar las bases del sistema, cuya aprobación exige un periodo previo de información pública de veinte días; si bien, en caso de existencia de más de un propietario, está prevista la posibilidad de constituir asociaciones administrativas a iniciativa de aquellos o del Ayuntamiento. La ejecución de este sistema es gestionada por la Administración sin órgano diferenciado a través de organismo público o de sociedad mercantil de capital público municipal o de la Comunidad Autónoma, o mediante la sociedad que al efecto se constituya. Esta podrá ser de capital mixto y en ella se ha de posibilitar la participación a los titulares de dominio de terrenos comprendidos en la unidad de actuación, sin perjuicio de que la Administración, entidad o sociedad que asuma la gestión contrate con empresarios privados la realización de las obras de urbanización y edificación, los cuales tendrán derecho a participar, incluso, en las citadas sociedades mixtas.

Respecto de las abreviaciones procedimentales y del establecimiento de los criterios de reparcelación, la Ley cántabra regula un procedimiento abreviado en el supuesto de que la propuesta de reparcelación sea formulada por los propietarios afectados por acuerdo unánime o, en su caso, por el titular dominical único⁸⁴, y establece la posibilidad de que el proyecto de reparcelación pueda aprobarse conjuntamente con la delimitación de la correspondiente unidad de actuación⁸⁵. Por otro lado, el texto legislativo castellanoleonés reconoce a los titulares dominicales el derecho a constituir asociaciones, que tendrán la naturaleza de entidad urbanística colaboradora, a las que el Ayuntamiento podrá delegar la elaboración del proyecto de actuación, así como cualquier tarea de ejecución con carácter total o parcial. En consecuencia, esta Ley posibilita que —aunque el citado proyecto deba ajustarse a las disposiciones generales contenidas en su artículo 75 y en los artículos 240 a 252 del Decreto 22/2004— los particulares puedan prescindir mediante el acuerdo correspondiente de las reglas referidas a la definición de derechos, valoración y adjudicación de las parcelas resultantes y, por último, de la documentación de la reparcelación⁸⁶.

Este texto legal dispone, no obstante y del mismo modo que el Decreto Legislativo murciano⁸⁷, que podrán establecerse reservas de terrenos edificables a fin de sufragar total o parcialmente con su aprovechamiento las cuotas de urbanización previstas, así como para hacer frente a posibles desajustes entre gastos previstos y reales o cambios en las valoraciones; sin perjuicio de la posibilidad de imponer cánones o garantías de urbanización sin necesidad de un procedimiento separado. Además, una vez aprobado el correspondiente proyecto, el Ayuntamiento ha de acordar la ocupación inmediata de los terrenos y, una vez ejecutada la actuación, los que resten de la reserva se adjudicarán a los propietarios en proporción al aprovechamiento que les corresponda, deduciendo los gastos de urbanización cuando se trate de titulares dominicales que no hayan contribuido a los mismos. Se encuentra previsto que dichos terrenos puedan enajenarse mediante subasta, abonándose el resultado a los propietarios en la misma proporción⁸⁸.

De conformidad con lo expuesto, puede afirmarse que la regulación autonómica continúa los cánones establecidos en la legislación estatal, encontrando solo las contadas peculiaridades ofrecidas.

4.3. Otras entidades urbanísticas colaboradoras reguladas en la normativa autonómica

4.3.2 *Las entidades colaboradoras reguladas en la legislación autonómica vinculadas a una forma de gestión específica*

a) **La agrupación de interés urbanístico en Castilla-La Mancha, Extremadura, País Vasco y Valencia**

La Ley castellano-manchega reconoce capacidad para formular programas de actuación a los propietarios de terrenos afectados por una iniciativa urbanizadora, quienes en el supuesto de que esta provenga de un tercero no titular dominical podrán asociarse como agrupación de interés urbanístico⁸⁹. Los requisitos necesarios para la constitución de este tipo de entidades son los siguientes: tener por objeto competir por la adjudicación de un programa y/o colaborar con su urbanizador legal en la forma convenida con él⁹⁰, asociar a los propietarios de terrenos que representen más de la mitad de la superficie afectada por la iniciativa y que tengan poder dispositivo sobre los terrenos referidos y, por último, haber reconocido el derecho a adherirse como asociado a terceros titulares dominicales afectados por la iniciativa, en las mismas condiciones y análogos derechos que los fundadores⁹¹. La constitución de estas agrupaciones ha de otorgarse en escritura pública, a la que han de incorporarse sus estatutos, que ha de inscribirse en el Registro de Programas de Actuaciones de Interés Urbanístico de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística⁹².

En cualquier caso, es conveniente poner de manifiesto que la Ley castellano-manchega regula expresamente la posibilidad de que el deber de conservación de las obras realizadas por gestión indirecta o por privados pueda encomendarse a entidades urbanísticas integradas por los propietarios de manera voluntaria u obligatoria⁹³, una vez realizada la recepción de las obras de urbanización⁹⁴.

La Ley extremeña vincula este tipo de entidades al sistema de compensación y reconoce expresamente a los propietarios un derecho de preferente adjudicación respecto de la proposición acompañada de proyecto de urbanización, susceptible de ser aprobada junto con el programa de ejecución⁹⁵; si bien, es requisito indispensable que sus estatutos y acuerdos sociales sean expuestos al público junto con la correspondiente alternativa⁹⁶. El citado texto legal dispone, además, que las aportaciones de fincas o parcelas originarias sin urbanizar que hagan sus propietarios a los agentes urbanizadores y a las agrupaciones de interés urbanístico —para el desarrollo de la actividad de ejecución de la ordenación urbanística por gestión indirecta en el contexto de un sistema de ejecución privada— forman parte del proceso de reparcelación para el cumplimiento de los principios de equidistribución y de participación comunitaria en las plusvalías generadas por la acción pública urbanística⁹⁷, siéndoles de aplicación, en consecuencia, todas las disposiciones relativas a la reparcelación, incluidas, en su caso, las de carácter fiscal que contemple la legislación correspondiente .

La Ley del País Vasco regula este tipo de entidades colaboradoras en el seno de los sistemas de cooperación, agente urbanizador y concertación⁹⁹. El texto legal vasco establece que los propietarios de terrenos incluidos en una actuación integrada pueden asociarse en una agrupación de interés urbanístico para participar o colaborar en la actividad de ejecución, siempre que cumpla determinados requisitos coincidentes con los ya expuestos en relación con el texto legal castellano-manchego¹⁰⁰.

Por otro lado, la norma vasca atribuye una denominación específica a este tipo de entidades en relación con el sistema de concierto: juntas de concertación. Esta forma de actuación puede ser acordada por el Ayuntamiento a iniciativa propia o a instancia de más del cincuenta por ciento de la propiedad del suelo en el momento de la aprobación definitiva del programa de actuación urbanizadora. Este sistema de gestión requiere, en todo caso, la firma de un convenio en el que el porcentaje de la propiedad del suelo citado asuma los siguientes compromisos: constituirse en junta de concertación; formular a través de la mencionada entidad el documento de reparcelación para la equidistribución; aportar los terrenos y bienes de cesión obligatoria y gratuita; y asumir la totalidad de las cargas de urbanización y ejecutar las obras de igual carácter, infraestructuras y servicios atribuidas a la unidad por la Ley, el planeamiento o el propio convenio.

En el supuesto de que el sistema de concierto venga establecido en el planeamiento es preciso, además, que los titulares dominicales necesarios para constituirse en junta de concertación presenten en el Ayuntamiento, en un máximo de seis meses desde su aprobación definitiva, la propuesta de convenio; ya que el incumplimiento de este plazo supone el cambio de este tipo de gestión al de concurso para selección de agente urbanizador.

Una vez elegida esta forma de ejecución del planeamiento y firmado el instrumento convencional, los propietarios disponen de un mes para constituirse en junta de concertación mediante escritura pública. Dicho acto constitutivo ha de ser publicado en el boletín oficial del territorio histórico y notificado de forma fehaciente e individual a todos los titulares de bienes y derechos de la unidad de ejecución, concediéndoles el mismo plazo para adherirse a ella, transcurrido el cual se entenderá que renuncian a su participación; sin perjuicio de la incorporación de las empresas urbanizadoras que hayan de colaborar con los propietarios en la gestión, seleccionadas de conformidad con los principios de publicidad y concurrencia aplicables a la contratación pública.

El texto legislativo vasco, de una parte, atribuye a la junta de concertación naturaleza administrativa, personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar; y, de otra, responsabiliza a aquella de la gestión y le otorga las siguientes facultades y prerrogativas públicas: formular la reparcelación para la equidistribución, que tendrá en todo caso el carácter de forzosa; exigir de los propietarios las cantidades correspondientes que pueden ser objeto de vía de apremio; y actuar como fiduciarias con pleno poder dispositivo sobre las fincas incluidas en la unidad de ejecución, sin más limitaciones que las establecidas en la Ley¹⁰¹.

La Ley valenciana regula, también, el Registro de Programas y de Agrupaciones de Interés Urbanístico y establece que para registrarse como tales será necesario el cumplimiento de determinados requisitos cuya exposición se omite, dado que el contenido del citado precepto es coincidente con el artículo 110 de la norma legal castellano-manchega —posterior en el tiempo a la LRAU que ya regulaba esta materia de igual modo en su artículo 49—, expuesto con anterioridad¹⁰².

Se dispone, además, que la constitución de estas agrupaciones ha de otorgarse en documento público al que han de incorporarse sus estatutos, siendo precisa la inscripción registral, que solo puede ser denegada por razones de ilegalidad manifiesta, para la adquisición de personalidad jurídica. Dos puntualizaciones, sin embargo, son necesarias sobre estos extremos. La primera se refiere al carácter genérico de la expresión «documento público» en la que han de integrarse los administrativos y los notariales¹⁰³; y la segunda se ocupa de la denegación de la inscripción por causa de «ilegalidad manifiesta», pues mientras que el pri-

mer término resulta claro, en tanto que supone la infracción de los requisitos establecidos para proceder a la práctica de la inscripción, el segundo ofrece mayores dudas. En opinión compartida de Rueda Pérez, «será ilegalidad manifiesta la ausencia de objeto, o del reconocimiento del derecho de adhesión o del poder dispositivo, o la preterición de algún asociado en el procedimiento de toma de decisiones. Pero no será “manifiesta”, aunque pudiera considerarse ilegal, el hecho de que tales extremos estén regulados de modo peculiar»¹⁰⁴.

La disposición normativa valenciana contiene una referencia expresa al régimen jurídico aplicable a la agrupación de interés urbanístico y dispone que esta se regirá por el Derecho privado salvo en lo referente a su organización, formación de la voluntad de sus órganos y relaciones con la administración actuante.

b) La entidad urbanística de gestión del sistema de concierto en Canarias y Galicia

Las Leyes canaria y gallega establecen que la gestión del sistema de concierto —mediante el que los titulares de dominio asumen de manera conjunta la ejecución urbanística conforme a unas condiciones libremente pactadas en el correspondiente convenio— puede llevarse a cabo de tres modos diferenciados: directamente por el propietario único de la totalidad de los terrenos afectados; mediante la constitución en escritura pública —que deberá contener los estatutos— de una entidad urbanística colaboradora de naturaleza administrativa y duración limitada a la de la actuación, salvo que asuma también la conservación de la urbanización realizada, integrada por todos los propietarios que garanticen solidariamente la actuación; y, por último, a través de sociedad mercantil constituida al efecto, siempre que en su capital participen todos los titulares dominicales¹⁰⁵.

El Decreto Legislativo canario dispone que este tipo de entidad debe determinarse en el instrumento convencional, suscrito por todos los propietarios y otorgado en escritura pública, en el que ha de determinarse, además, la inscripción de aquella en el pertinente registro administrativo, así como la forma de mantenimiento de la urbanización una vez ejecutada¹⁰⁶; mientras que la Ley gallega no utiliza la figura convencional urbanística y se limita a establecer que la correspondiente entidad debe constituirse mediante el citado documento notarial —que deberá contener los estatutos y una propuesta de equidistribución¹⁰⁷—, y que a aquella pueden incorporarse, como miembros o socios, personas o entidades que aporten financiación o asuman la realización de las obras urbanizadoras y de edificación precisas¹⁰⁸.

Finalmente, es conveniente constatar que la unanimidad participativa privada resulta esencial; pues, como han puesto de manifiesto Sánchez Goyanes y Corchero Pérez, la falta de la misma determina que el propio sistema quiebre tanto si hay reparos de uno de los afectados como si un tercero quiere incorporarse porque no se le ha tenido en cuenta pues, en este caso y si el Ayuntamiento aprueba en esas condiciones la propuesta de equidistribución, el afectado irá a juicio declarativo de propiedad y tratará de que se declare litigiosa la que él considera su parcela¹⁰⁹.

c) Las juntas de reparcelación en la Comunidad Foral de Navarra

La Ley Foral navarra dispone que el sistema de reparcelación voluntaria se gestionará, salvo en el caso de propietario único, por la junta de reparcelación constituida por la totalidad de los titulares de dominio de los terrenos incluidos en la unidad de ejecución¹¹⁰. La citada entidad ha de formalizarse mediante escritura pública en la que consten los derechos y obligaciones inherentes a esta modalidad gestora, las cuotas de participación en la junta y el régimen de funcionamiento que se acuerde. El texto legal navarro, de un lado, atribuye a estas entidades la consideración jurídica y facultades de la junta de compensación y, de otro,

regula la utilización de la vía de apremio y de la expropiación respecto a los propietarios que incumplan sus obligaciones urbanísticas¹¹¹. Se prevé, además y de modo expreso, la tramitación conjunta de los proyectos de reparcelación y de urbanización¹¹².

d) La comisión gestora del sistema de ejecución forzosa en Navarra y Aragón

Los dos textos legales de los que se ocupa este epígrafe contienen una regulación muy similar y, en consecuencia, se ha optado metodológicamente por darles un tratamiento conjunto resaltando cualquier peculiaridad existente. La Ley Foral navarra, al igual que la aragonesa¹¹³, regula la comisión gestora y le atribuye las funciones de gobierno y administración del sistema de ejecución forzosa, así como una naturaleza y facultades iguales a las asignadas a las juntas de compensación¹¹⁴. Esta comisión es de composición paritaria, es decir, forman parte de la misma y en igual proporción la Administración y los propietarios incorporados al sistema, y se rige por sus estatutos aprobados de oficio por la Administración; sin perjuicio de que aquella pueda establecer y aprobar los acuerdos que estime oportunos en complemento de la norma estatutaria para su mejor funcionamiento.

La comisión gestora dispone de facultades tanto para enajenar y concertar créditos como para determinar la forma de contratar las obras de urbanización y su financiación. La Ley aragonesa, a este respecto, contiene una remisión al TRLCAP acerca de la capacidad de las empresas, publicidad, procedimiento de licitación y formas de adjudicación¹¹⁵. Asimismo, el texto legal navarro establece que, si hubiese asentimiento de los titulares dominicales que representen más del cuarenta por ciento de los terrenos y de la entidad urbanizadora, las obras podrán abonarse en terrenos, edificabilidad o en unidades de aprovechamiento¹¹⁶. Estas referencias expresas no constituyen, pues, una diferencia material a efectos de la configuración de estas entidades, dado que la primera podía haberse obviado y la segunda podría establecerse vía estatutaria.

La regulación navarra atribuye a la comisión gestora la posibilidad de que, al iniciar su actuación o en el curso de ella, pueda acordar por mayoría absoluta un programa de construcción respetando el derecho de los propietarios a edificar en las parcelas que les correspondan en proporción a sus aportaciones. En consecuencia, la ejecución de aquel puede encomendarse a los titulares dominicales o a una empresa por los mismos trámites previstos para la concesión de las obras de urbanización, con independencia de que se decida conferir a un tiempo ambos tipos de obras, sin que ello implique que el adjudicatario adquiera la condición de miembro de la comisión¹¹⁷. En cualquier caso, es necesario un proyecto de reparcelación en el que se haga constar, además del contenido general, la determinación de las parcelas resultantes destinadas a compensar los gastos de urbanización previstos así como sus posibles rectificaciones¹¹⁸. Dicho proyecto, una vez aprobado definitivamente, habilita al Ayuntamiento para acordar en favor de la comisión gestora la ocupación inmediata de todos o parte de los bienes, ejecutar la facultad de disposición sobre los mismos como titular fiduciario e inscribir en el Registro de la Propiedad el suelo de cesión obligatoria y gratuita a su favor¹¹⁹.

De este modo, la actuación de estas entidades está sometida a control por parte de la Administración, dado que la tarea de gestión urbanística es una función esencialmente pública en la que se da cabida al particular, en este caso integrado en aquellas¹²⁰. A este respecto, la Ley Foral navarra dispone que la Administración actuante ejerce sobre las comisiones gestoras las mismas facultades que sobre las juntas de compensación y, además, las de resolver los recursos administrativos contra los acuerdos de aquellas, inspeccionar en cualquier momento su funcionamiento y aprobar la cuenta de liquidación final.

Terminada la obra urbanizadora y satisfechos los diversos gastos y cesiones obligatorias, los terrenos que no hayan sido objeto de cesión obligatoria o enajenación han de adjudicarse a los propietarios integrados en la gestión en proporción a su aportación inicial y su contribución a los gastos, asignándose el resto entre los titulares dominicales no adheridos tomando como referencia sus aportaciones de terrenos; si bien es cierto que puede acordarse por mayoría absoluta proceder a la subasta de los parcelas sobrantes, abonando el saldo resultante a estos últimos propietarios en relación con su participación en la unidad.

El texto foral navarro regula, también, el derecho a una compensación económica a favor de los titulares de dominio que hayan sufrido lesión de sus derechos económicos como consecuencia de los acuerdos de la entidad gestora. Este detrimento ha de ser, por una parte, estimado en el recurso correspondiente y, por otra, compensado mediante el abono de una indemnización en metálico, ya que no se permite la modificación de las adjudicaciones de terrenos¹²¹.

4.3.3. Las entidades de conservación de las obras de urbanización

a) Consideraciones previas

Una especial consideración debe formularse acerca de las entidades de conservación, en la medida que nos encontramos ante corporaciones sectoriales, de base privada y naturaleza administrativa, que tienen como objeto la tarea de gestión urbanística de mantenimiento de la urbanización y que adquieren personalidad jurídica desde su inscripción en el correspondiente registro¹²².

La obligación de conservación se regula como deber civil en el artículo 389 del CC, que tuvo su reflejo en el ámbito urbanístico en el parcialmente vigente artículo 245 del TRLS de 1992, que establece: «si un edificio, pared, columna o cualquiera otra construcción amenazase ruina, el propietario estará obligado a su demolición, o a ejecutar las obras necesarias para evitar su caída. Si no lo verificare el propietario de la obra ruinosa, la autoridad podrá hacerla demoler a costa del mismo». Este deber, a su vez, ha sido recogido y ampliado por la derogada LRSV que, en su artículo 19, hacía referencia a otras exigencias nuevas: la protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos. A este respecto, la actual Ley de Suelo del Estado —además de dedicar un artículo específico a los deberes y cargas del derecho de propiedad del suelo¹²³— impone a todos los ciudadanos la obligación de respetar y contribuir a preservar el medio ambiente, el patrimonio histórico y el paisaje natural y urbano, absteniéndose de realizar cualquier acto o actividad no permitidos¹²⁴. El deber de conservación, sin embargo, se encuentra sometido al límite que representa la prohibición de hacer asumir cargas excesivas a los sujetos integrantes de las distintas entidades ya que, en ese supuesto, procedería la ejecución a costa de la Administración actuante¹²⁵, tal y como se infiere, a título de ejemplo, del contenido del artículo 246 del TRLS de 1992 referido a las órdenes de ejecución por motivos turísticos o culturales: «las obras se ejecutarán a costa de los propietarios si se contuvieren en el límite del deber de conservación que les corresponde, y con cargo a los fondos de la Entidad que lo ordene cuando lo rebasare para obtener mejoras de interés general»²⁶.

Como consecuencia de lo expuesto, el deber de conservación puede ser cumplido por los sujetos privados o por la Administración municipal competente, conforme al artículo 25 de la LBRL, en «ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques, jardines, pavimentación de vías públicas y conservación de caminos y vías

rurales, servicio de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales».

En cualquier caso, la conclusión de la urbanización con anterioridad a la constitución de una entidad de conservación corresponde primero al promotor y solo en último término y ante la inexistencia del anterior a los parcelistas, a fin de asegurar la conclusión de las citadas obras y su posterior recepción por parte de la Administración; acto que produce, en todo caso, el cese de la citada obligación¹²⁷.

b) Las entidades de conservación de las obras de urbanización en Andalucía, Asturias, Canarias, Galicia, Madrid y Extremadura

El Decreto Legislativo asturiano define la actividad urbanística como «función pública cuya titularidad y responsabilidad corresponden, en ejecución de este Texto Refundido, y en los respectivos ámbitos de competencia que ella les asigna, a la Administración del Principado de Asturias y a las entidades locales»¹²⁸. No obstante y con la excepción de las actuaciones a desarrollar en régimen de Derecho público y de forma directa¹²⁹, se establece con expresa alusión a las actividades relativas a la urbanización, edificación y rehabilitación, así como a las de mera gestión, materiales y técnicas, la posibilidad de que sean ejecutadas indirectamente mediante la colaboración de entidades privadas o de particulares —propietarios o no de suelo¹³⁰—; sin perjuicio de la ejecución directa por la Administración o a través de sociedades mercantiles cuyo capital pertenezca total o mayoritariamente a aquella¹³¹.

En efecto, las distintas Administraciones tienen el deber de facilitar y promover la iniciativa privada en el desarrollo de la actividad urbanística, en la que pueden participar además de los titulares del derecho de propiedad los de cualesquiera otros sobre el suelo o bienes inmuebles. En consecuencia, la regulación asturiana impone a las Administraciones Públicas el deber de velar para que la actividad urbanística y de ordenación del territorio se desarrolle promoviendo la más amplia participación social, garantizando los derechos de información y de iniciativa de los particulares, en aras a lograr la intervención de los ciudadanos y de las entidades por estos constituidas para la defensa de sus intereses¹³².

En este sentido, el Texto Refundido asturiano, en un artículo dedicado a la «conservación de las obras de urbanización», establece que estas, incluyendo el mantenimiento de las dotaciones y los servicios oportunos, incumben a la Administración, con las excepciones que se determinen reglamentariamente. Sin embargo, cuando la conservación, total o parcialmente, no corresponda a aquella, se podrá prever la constitución —ya sea voluntaria u obligatoria— de entidades dedicadas de forma exclusiva o no a la realización de dicha tarea gestora, con el régimen que se establezca por vía reglamentaria o mediante convenio. En estos supuestos, la recepción de las obras de urbanización determina el comienzo del deber de conservación¹³³. Sin embargo, la Ley gallega, el Decreto Legislativo canario, la normativa andaluza y la madrileña regulan la utilización de la vía de apremio y atribuyen a la constitución de las citadas entidades carácter obligatorio¹³⁴.

Los tres últimos textos legales se ocupan de la determinación de la participación de los propietarios en los gastos de conservación respecto de las cuotas impagadas que ha de efectuarse, según la regulación canaria y madrileña, del siguiente modo: con arreglo a la que les haya correspondido en el sistema de actuación de la unidad de ejecución correspondiente, conforme a la que les esté asignada en la comunidad de propietarios constituida en régimen de propiedad horizontal y, en su defecto, a tenor de lo que dispongan los estatutos de la entidad¹³⁵; mientras que la Ley andaluza, por un lado, invierte los términos cuando establece que

primero habrá que estar a lo que dispongan los estatutos y después a lo que se haya establecido en el sistema de actuación y, por otro, regula *in fine* el supuesto de que se haya constituido una comunidad en régimen de propiedad horizontal¹³⁶. Es conveniente clarificar que la determinación de las cuotas vía estatutaria puede hacerse de dos formas: global para todos los gastos de conservación o puntual para cada servicio, fórmula esta última se considera más justa y con un claro paralelismo con los precios o tasas públicos¹³⁷. Las Leyes gallega y madrileña se refieren, también, a la formulación de recurso de alzada contra los acuerdos de las citadas entidades¹³⁸.

Las regulaciones asturiana y madrileña prevén la inscripción de estas entidades en un registro adscrito a la Consejería competente y, en este sentido, el Decreto Legislativo asturiano dispone que en el Registro de Planeamiento y Gestión Urbanística del Principado de Asturias ha de recogerse un ejemplar completo y actualizado de los distintos instrumentos de ordenación territorial y urbanística —incluidos los catálogos y los convenios—, así como de los estatutos de los consorcios, sociedades urbanísticas y entidades colaboradoras que se constituyan¹³⁹. El Decreto Legislativo canario, sin embargo, determina la inscripción en el registro administrativo correspondiente, previa aprobación de sus estatutos por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento o, donde no exista, por el Alcalde; mientras que la Ley andaluza se refiere a la inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras a efectos de adquisición de personalidad jurídica¹⁴⁰.

Finalmente, la Ley extremeña, aunque atribuye el deber de conservación de las obras de urbanización a la Administración¹⁴¹, establece dos supuestos excepcionales de constitución de entidades colaboradoras con tal fin. El primero contempla las actuaciones urbanizadoras autónomas de uso turístico o residencial de baja densidad de carácter aislado; y el segundo se refiere a complejos industriales o terciarios de similar carácter. En ambos casos, es posible la constitución de entidades de conservación integradas por los propietarios de las mismas, de manera voluntaria u obligatoria, en los términos que reglamentariamente se determinen.

Notas

- Andalucía: Ley 7/2002, de 17 de diciembre. Aragón: Ley 5/1999, de 25 de marzo; Asturias: Decreto legislativo 1/2004, de 22 de abril. Cantabria: Ley 2/2001, de 25 de junio. Castilla-La Mancha: Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre. Castilla y León: Ley 5/1999, de 8 de abril; y Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (a partir de la entrada en vigor de este texto no es aplicable en el ámbito de Castilla y León, de conformidad con la disp. final 1.ª, la normativa estatal supletoria, a excepción de los artículos 130, 171, 196, 197, 198, 205, 206, 207, 208 y 210 del RGU. Cataluña: Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio. Extremadura: Ley 15/2001, de 14 de diciembre. Galicia: Ley 9/2002, de 30 de diciembre, Islas Baleares: Ley 1/1991, de 30 de enero; Ley 7/1992, de 23 de diciembre; Ley 6/1997, de 8 de julio; Ley 6/1999, de 3 de abril; Ley 9/1999, de 6 de octubre; Ley 14/2000, de 21 de diciembre; y Ley 8/2003, de 25 de noviembre. Islas Canarias: Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo; y Decreto 183/2004, de 21 de diciembre. La Rioja: Ley 5/2006, de 2 de mayo. Madrid: Ley 9/2001, de 17 de julio. Murcia: Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio. Navarra: Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre. País Vasco: Ley 2/2006, de 30 de junio. Valencia: Ley 16/2005, de 30 de diciembre.
- La derogada Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones declaró vigente, en su disposición derogatoria, el siguiente contenido del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio: artículos 104.3; 113.2; 124.1 y 124.3; 133; 134.1; 136.2; 137.5; 138.b); 159.4; 168; 169; 170.1; 183; 204; 210; 211.3; 213; 214; 222; 224; 242.1 y 242.6; 243.1 y 243.2; 244.2, 244.3 y 244.4; 245.1; 246.2; 255.2; 258.2 y 258.3; 259.3; 274; 276; 280.1; 287.2 y 287.3; 288.2 y 288.3; 289; 299 a 310; disposición adicional cuarta 1.ª y 3.ª; disposición adicional sexta; y disposición transitoria quinta. 1. La actual Ley de Suelo estatal ha derogado, sin embargo, los artículos 133, 134.1, 243.1, 276, 280.1, y 287 a 289 del citado texto legal.
- Ley del Suelo de 1976 (RD 1346/76, de 9 de abril); el Reglamento de Gestión Urbanística (RD 3288/78, de 25 de agosto); Reglamento de Planeamiento (RD 2159/1978, de 23 de junio); Reglamento de Disciplina Urbanística (RD 2187/1978, de 23 de junio); Real Decreto 3/1980, de 14 de marzo, sobre creación de suelo y agilización de la gestión urbanística; y Real Decreto 16/1981, de 16 de octubre, sobre adaptación de los Planes Generales de Ordenación
- Respecto del nuevo régimen urbanístico tras la STC 61/1997, PERALES MADUEÑO, F., «La gestión en la legislación urbanística», en PÉREZ HERRERO, J.M.ª. (director) *La carestía del suelo: causas y soluciones*, La Ley Actualidad, Madrid, 2000, págs. 197 a 245.

- 5 La LS dispone, en su disp. adicional tercera, que «las Ciudades de Ceuta y Melilla ejercerán sus potestades normativas reglamentarias dentro del marco de esta Ley y de las que el Estado promulgue al efecto. En todo caso, corresponderá a la Administración General del Estado la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de estas Ciudades y de sus revisiones, así como de sus modificaciones que afecten a las determinaciones de carácter general, a los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica del territorio o a las determinaciones a que se refiere el apartado tercero de la disposición final primera de esta Ley. La aprobación definitiva de los Planes Parciales y Especiales, y de sus modificaciones o revisiones, así como de las modificaciones del Plan General no comprendidas en el párrafo anterior, corresponderá a los órganos competentes de las Ciudades de Ceuta y Melilla, previo informe preceptivo de la Administración General del Estado, el cual será vinculante en lo relativo a cuestiones de legalidad o a la afectación a intereses generales de competencia estatal, deberá emitirse en el plazo de tres meses y se entenderá favorable si no se emitiera en dicho plazo». Sobre las peculiaridades de Ceuta y Melilla, vid. CARBONELL PORRAS, E., «La naturaleza jurídica de Ceuta y Melilla y su encuadramiento en la estructura territorial del Estado (Autos del Tribunal Constitucional de 25 de julio de 2000)», REDA, núm. 110, 2001.
- 6 Vid. artículos 3.3 de la LS y 8 del RGU.
- 7 Vid., en este sentido, CORRAL GARCÍA, E., *Entidades urbanísticas colaboradoras y agrupaciones de interés urbanístico*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2003, págs. 27 y 28.
- 8 Este concepto ha sido extraído de GÓMEZ MANRESA, M.ª. FUENSANTA, *El particular en la gestión urbanística*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2006, pág. 275.
- 9 Vid. artículo 26 del RGU y SSTs de 25 de mayo de 1993 (Ar. 1993/3987), 15 de abril de 1992 (Ar. 1992/4045) y 14 de febrero de 1990 (Ar. 1990/1316).
- 10 Vid. artículo 27 del RGU.
- 11 Vid. artículos 27 y 29 del RGU, y artículos 107 y ss. de la LRJ-PAC.
- 12 Vid. artículo 1 de la LJCA.
- 13 Acerca de la finalidad conservadora de la urbanización de las entidades de conservación y la exclusión de su constitución para urbanizar, vid. SSTs de 13 de marzo de 2000 (Ar. 2000/3674) y 14 de abril de 1992 (Ar. 1992/3429).
- 14 Vid. artículo 25.2 del RGU. En este sentido, vid. SSTs de 25 de octubre de 1999 (Ar. 1999/7686), 17 de mayo de 1994 (Ar. 1994/3901) y de 1 de septiembre de 1993 (Ar. 1993/6618).
- 15 En este sentido, vid. STS de 19 de septiembre de 1988 (Ar. 1988/6720).
- 16 Respecto de los órganos de la entidad: Junta de Gobierno, Presidente, Vicepresidente, Secretario, Administrador, Vocal-Representante de la Administración y Asamblea General, vid. FIGAREDA I CARIOL, P., *Entidades de conservación: aspectos prácticos y doctrinales*, Civitas, Madrid, 2000, págs. 47 a 52.
- 17 Sobre la no necesidad de notificación individualizada a los distintos miembros de una entidad urbanística colaboradora, la STS de 31 de marzo de 1989 (Ar. 1989/2446) pone de manifiesto, en su F.J. 5.º, que «carecen de toda relevancia las objeciones formales deducidas, dado que la falta de notificación individualizada de los copropietarios [...] era legalmente innecesaria dado que el interés que puedan tener los miembros de la entidad en sostener los acuerdos de la Asamblea o de otro órgano directivo frente a la impugnación que de ellos efectúe uno de los consocios, es un interés mediato o no directo que no exige la notificación individual de todos y cada uno de los propietarios integrados en la Entidad, dado que la Entidad es un órgano de gestión que actúa a través de sus órganos propios: Asamblea, Consejo Rector, a los que estatutariamente vienen atribuidas las facultades precisas para la gestión económica de la Entidad [...], precisamente por ello a la Entidad autora del acto fue a quien correctamente el Ayuntamiento notificó la decisión adoptada con motivo del recurso base de estas actuaciones. Y ello es así porque la propia Entidad autora del acto impugnado es quien está plenamente legitimada para estar presente en el expediente administrativo abierto como consecuencia del recurso deducido contra uno de sus actos y en su caso, recurrir en vía jurisdiccional la decisión adoptada».
- 18 La LAECAP ha sido dictada en virtud de la competencia estatal contenida en el artículo 14.1.18.ª de la CE.
- 19 Vid. artículo 1 de la LAECAP.
- 20 Vid. artículo 34 de la LAECAP.
- 21 Vid. artículos 35 a 39 de la LAECAP.
- 22 En cuanto a la distinción entre el derecho de acceso a datos personales —de conformidad con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y la Directiva 95/46/CE del Parlamento y del Consejo, de 24 de octubre de 1995— y a documentos administrativos, vid. FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. y VALERO TORRIJOS, J., «La publicidad de la información administrativa en Internet: implicaciones para el derecho a la protección de datos personales», *RARAP*, núm. 2, 2005, págs. 84 a 95. Con relación a la naturaleza y alcance del derecho constitucional de petición de información, vid. ÁLVAREZ CARREÑO, S.M., *El derecho de petición*, Comares, Granada, 1999, págs. 561 a 569.
- 23 Vid. artículo 3 de la LAECAP.
- 24 Vid. artículo 11.2 de la LAECAP.
- 25 Vid. artículos 27 y 28 de la LAECAP.
- 26 Vid. artículo 2.c) de la LS.
- 27 Con relación al régimen de consulta, vid. artículo 6.b) de la LS.
- 28 Vid. artículo 4.c), d), e) y f) de la LS.
- 29 Vid. artículo 11.1 de la LS y GÓMEZ MANRESA, M.F., «Los convenios urbanísticos: instrumentos universales de gestión dotados de una regulación jurídica específica por la normativa urbanística», *RUE*, núm. 14, 2006, págs. 193 a 210.
- 30 Vid. artículo 11.3 de la LS.

- 31 Vid. disp. adicional primera de la LS.
- 32 De modo general, siguiendo un criterio aglutinante y sin olvidar la competencia autonómica en la materia que nos ocupa, es preciso hacer una remisión, respecto de la normativa aplicable con carácter subsidiario a las entidades colaboradoras, a lo dispuesto en los artículos 67 a 70 del RGU y en las normas reguladoras de las juntas de compensación y asociaciones de propietarios, en su caso, contenidas en los capítulos II y III del título V del RGU.
- 33 Sobre la privación del derecho de voto, la STS de 16 de mayo de 1990 (Ar. 1990/4423) argumenta, en su F.J. 3.º, que esta «constituye un acto que desnaturaliza a la entidad constituida por los partícipes en la urbanización en razón de sus derechos sobre el suelo comprendido en la misma. Sin embargo, la comunidad no queda indefensa por el impago de las cuotas, ya que la vía legítima para el ejercicio legítimo de exigir el pago de aquellas es el apremio que, de conformidad con la Resolución examinada, es el medio adecuado para el cumplimiento de una de las obligaciones de los comuneros que responden con sus bienes de esa obligación, entre ellos el de la parte del suelo de la urbanización de que son titulares».
- 34 Vid. artículo 75 de la LBRL en conexión con el 69.2 del mismo texto legal. Sobre la posibilidad de otorgar subvenciones económicas para la defensa de intereses generales o sectoriales de los vecinos, vid. también los artículos 232 y 233 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales —aprobado por RD 2568/1986—, ubicados en el capítulo II referido a la información y participación ciudadana dentro del título VII «estatuto del vecino».
- 35 El artículo 69 de la LBRL dispone que «las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la ley». Respecto de las competencias de los citados órganos y teniendo en cuenta la distinción entre Municipios de régimen común y de gran población establecida por la Ley Orgánica 10/2003, de 10 de marzo, vid. artículos 21 a 23 de la LBRL. Es necesario precisar que la Junta de Gobierno Local existe en todos los Ayuntamientos con población superior a 5000 habitantes y en los de menos, cuando así lo disponga su reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 20.1.b) de la LBRL. Por tanto, en caso de inexistencia de este órgano en Municipios en los que antes existía Comisión Permanente y cuya población esté comprendida entre 2000 y 5000 habitantes, sus funciones corresponderán al Alcalde, al no haber atribuido la LBRL al Pleno ninguna de ellas.
- 36 Vid. artículos 111 de la Ley 7/2002 de Andalucía, 8 de la Ley 5/1999 de Aragón, artículo 129 del Decreto 183/2004 de Canarias, 119 de la Ley 2/2001 de Cantabria, 117 del Decreto Legislativo 1/2005 de Cataluña, 157 del Decreto Legislativo 1/2005 de la Región de Murcia, y 136 de la Ley Foral 35/2002 de Navarra.
- 37 Vid. artículo 136.2 de la Ley Foral 35/2002 de Navarra. Este texto legal regula sistemas de actuación privada (compensación, reparcelación voluntaria y agente urbanizadora) y pública (cooperación, ejecución forzosa y expropiación).
- 38 Artículo 119.3 y 4 de la Ley 2/2002 de Cantabria.
- 39 Vid. artículo 117.2 del Decreto Legislativo 1/2005 de Cataluña.
- 40 Vid. artículo 117.3 del Decreto Legislativo 1/2005 de Cataluña.
- 41 El artículo 113 del Decreto Legislativo 1/2005 de Cataluña establece un procedimiento común para la aprobación y modificación de la división poligonal, del sistema o modalidad de gestión, de los estatutos y bases de actuación en las modalidades reparcelatorias de compensación básica y por concertación, y del proyecto de reparcelación.
- 42 Vid. artículos 128 y 129 del Decreto 183/2004 de Canarias.
- 43 Vid. artículos 132 a 134 del Decreto 183/2004 de Canarias.
- 44 Vid. artículo 135 del Decreto 183/2004 de Canarias.
- 45 Vid. artículo 67 de la Ley 5/1999 de Castilla y León.
- 46 Los caracteres de las entidades urbanísticas colaboradoras se regulan en el apartado segundo del artículo 67 de la Ley 5/1999 de Castilla y León.
- 47 En cuanto al sistema de concierto, vid. artículos 78 a 79 de la Ley 5/1999, y 255 a 257 del Decreto 22/2004 de Castilla y León.
- 48 El artículo 192 del Decreto 22/2004 de Castilla y León, además de disponer que los estatutos de las entidades urbanísticas colaboradoras han de atenerse a las normas de Derecho público en cuanto a su organización, formación de la voluntad de sus órganos y relaciones con el Ayuntamiento, establece que deben constar en aquellos: los datos generales de la entidad, tales como el nombre, domicilio social, fines, Municipio en cuyo término se sitúa la actuación urbanística, e instrumentos de planeamiento aplicables; las condiciones de incorporación y de representación; las facultades, forma de designación y régimen de convocatoria, constitución y adopción de acuerdos de los órganos de gobierno y los recursos procedentes; las normas para la recaudación de las cuotas ordinarias y extraordinarias, y las relativas a la duración, disolución y liquidación de la entidad.
- 49 La constitución de las entidades urbanísticas colaboradoras se regula en el artículo 193 del Decreto 22/2004 de Castilla y León.
- 50 Se consideran interesados a estos efectos, de conformidad con el artículo 193.1.b) del Decreto 22/2004 de Castilla y León, los propietarios y titulares de derechos que consten en el Registro de la Propiedad, y los demás interesados que consten en el Catastro.
- 51 La regulación del Registro de Urbanismo de Castilla y León se encuentra en el artículo 145 de la Ley 5/1999, cuyo mantenimiento —así como el del Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras— está atribuido a la Administración de la Comunidad Autónoma; si bien, en Municipios con población inferior a 20.000 habitantes, la función atribuida a la Administración autonómica corresponde a las Comisiones Territoriales de Urbanismo que se caracterizan por ser órganos permanentes, de carácter deliberante, destinados a asegurar la coordinación administrativa y la participación social en la actividad urbanística (vid., sobre esta cuestión, el artículo 138 del mismo texto legal).
- 52 Con relación al sistema de concurrencia, vid. artículos 86 a 88 de la Ley 5/1999, y 269 a 276 del Decreto 22/2004 de Castilla y León; y con relación al sistema de expropiación, artículos 89 a 92 del citado texto legal.

- 53 El artículo 90 de la Ley 5/1999 de Castilla y León dispone que «en el sistema de expropiación, la condición de urbanizador podrá ser objeto de concesión mediante concurso, cuyas bases determinarán los compromisos que deba asumir el adjudicatario. En la resolución del concurso tendrán preferencia las asociaciones de propietarios que representen conjuntamente al menos el 25 por ciento de la superficie de la unidad, siempre que su oferta no sea inferior en más de un 10 por ciento a la media de las presentadas. El concesionario podrá incorporar a la gestión a los propietarios de la unidad, en las condiciones que libremente pacten, previa liberación de sus terrenos conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente».
- 54 PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho administrativo*, Tomo III, 10.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2004, pág. 507.
- 55 *Ibidem*, pág. 506.
- 56 Pérez Herrero ha defendido la sustitución de la expropiación forzosa por la subasta pública notarial con relación a los propietarios que no se adhieran al sistema de compensación, con la propuesta de que, con el fin de lograr el precio real del mercado, la convocatoria de aquella se haga tan pronto como quede inscrita la junta, exigiendo a los adjudicatarios un compromiso previo de adhesión a esta última. La finalidad de este no es otra que posibilitar la tramitación del proyecto de compensación como en el caso de propietario único, estableciendo respecto del precio de remate que deberá entregarse por el notario a quien acredite la titularidad de la finca o derecho subastado mediante certificación registral. En el caso de falta de acreditación, dicho precio deberá depositarse en la Caja General de Depósitos a favor de quien resulte titular de mejor derecho (PÉREZ HERRERO, J.M.ª, «Resumen ejecutivo», en *La carestía del suelo...*, ob. cit., págs. 53 a 57).
- 571 La regulación autonómica del sistema de compensación es la siguiente: Andalucía: Ley 7/2002, artículos 107 y 129 a 138; Aragón: Ley 5/1999, artículos 138 a 145; Asturias: Decreto Legislativo 1/2004, artículos 171 a 178; Canarias: Decreto Legislativo 1/2000, artículos 111 a 116, y Decreto 183/2004, artículos 82 a 89; Cantabria: Ley 2/2001, artículos 149 a 157; Castilla y León: Ley 5/1999, artículos 80 a 82, y Decreto 22/2004, artículos 259 a 263; Cataluña: Decreto Legislativo 1/2005, artículos 118 a 128; Extremadura: Ley 15/2001, artículo 128; Galicia: Ley 9/2002, artículos 154 a 160; La Rioja: Ley 5/2006, artículos 135 a 142; Madrid: Ley 9/2001, artículos 104 a 114; Murcia: Decreto Legislativo 1/2005, artículos 180 a 182; y Navarra: Ley Foral 35/2002, artículos 160 a 169. Acerca de la semejanza de parte de la regulación autonómica con la estatal y de las peculiaridades existentes, vid., entre otros, QUINTANA LÓPEZ, T., *Manual básico de Derecho urbanístico de Castilla y León*, Tirant Lo Blanch, 2005, págs. 99 a 100; BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., «Los sistemas de compensación y cooperación», en SÁNCHEZ GOYANES, E. (director) *Derecho urbanístico de Andalucía*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2004, págs. 583 a 584 y 588 a 593; BOCANEGRA SIERRA, R. y HUERGO LORA, A., *El Derecho urbanístico del Principado de Asturias*, Iustel, Madrid, 2005, págs. 135 y ss.; y BASSOLS COMA, M., «Gestión urbanística en la Comunidad de Madrid: unidades y sistemas de ejecución; conservación de la urbanización y expropiaciones urbanísticas», en SÁNCHEZ MORÓN, M. (director) *Comentarios a la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid*, Lex Nova, Madrid, 2002, págs. 184 a 195.
- 58 Vid. artículos 106 a 108 de la Ley 9/2001 de la Comunidad de Madrid y 130 de la Ley 7/2002 de Andalucía.
- 59 El adjudicatario es cualquier persona, propietaria o no, que ejercita la iniciativa, en este último caso, a falta de la de los titulares dominicales, acompañando la documentación exigida junto a una oferta de compra de los terrenos o de incorporación de los propietarios al proceso urbanizador y de un cuaderno de los compromisos asumidos voluntariamente. Vid. artículos 106 y 109 a 116 de la Ley 9/2001 de la Comunidad de Madrid y 130.2 de la Ley 7/2002 de Andalucía.
- 60 Vid. artículos 112 y 113 de la Ley 9/2001 de la Comunidad de Madrid.
- 61 Vid. artículos 114 de la Ley 9/2001 de la Comunidad de Madrid y 132 de la Ley 7/2002 de Andalucía.
- 62 FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. y FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *Derecho urbanístico de Madrid, Iustel, Madrid*, 2004, pág. 128; MENÉNDEZ REXACH, A. e IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *Lecciones de Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Montecorvo, Madrid, 2004, pág. 197; y PERALES MADUENO, F., «La Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid», RDU, núm. 4, 2001, págs. 31 y ss.
- 63 En este mismo sentido, vid. artículo 130 de la Ley 7/2002 de Andalucía, en la medida en que atribuye la iniciativa para el establecimiento del sistema tanto al propietario único como a la totalidad de los propietarios, mediante convenio urbanístico, y a los propietarios que representen más del cincuenta por ciento de la superficie de la unidad de ejecución.
- 64 Vid. artículo 61 de la Ley 5/1999 de Aragón.
- 65 Vid. artículo 76 de la Ley Foral 35/2002 de Navarra.
- 66 Vid. artículo 141 de la Ley 5/1999 de Aragón.
- 67 Respecto del procedimiento aplicable, vid. artículo 152 de la Ley 2/2001 de Cantabria.
- 68 Cfr. lo dispuesto en este sentido por el artículo 132 de la Ley 7/2002 de Andalucía.
- 69 Vid., sobre el procedimiento abreviado, el artículo 157 de la Ley 2/2001 de Cantabria.
- 70 El quórum exigido en la Ley cántabra es del sesenta por ciento.
- 71 La Ley 9/2002 de Galicia regula el proyecto de compensación en el artículo 157.
- 72 El Decreto Legislativo 1/2004 de Asturias denomina este instrumento «Proyecto de Actuación».
- 73 Vid. artículo 4 del TRLCAP.
- 74 Vid. artículo 174 del Decreto Legislativo 1/2004 de Asturias.
- 75 El artículo 246 del Decreto 22/2004 regula la descripción de los derechos de los propietarios y demás afectados por la reparcelación; mientras que los artículos 247 y 248 están referidos a la valoración y adjudicación de las parcelas resultantes respectivamente.
- 76 Vid. artículo 126 de la Ley 9/2002 de Galicia.
- 77 Vid. artículo 191 del RGU.
- 78 La regulación autonómica del sistema de cooperación es la siguiente: Andalucía, Ley 7/2002, artículos 107 y 123 a 128; Aragón, Ley 5/1999, artículos 135 a 137; Asturias, Decreto Legislativo 1/2004, artículos 179 a 181; Canarias, Decreto Legislativo 1/2000, artículos 120 a 122, y Decreto 183/2004, artículos 102 a 112; Cantabria, Ley 2/2001, artículos 158 a 161; Castilla y León, Ley 5/1999, artículos 74 y

- 83 a 85, y Decreto 22/2004, artículos 264 a 268; Extremadura, Ley 15/2001, artículos 139 y 140; Galicia, Ley 9/2002, artículos 134 a 139; La Rioja, Ley 5/2006, artículos 143 a 151; Madrid, Ley 9/2001, artículos 115 a 116; Murcia, Decreto Legislativo 1/2005, artículos 171 y 183 a 185; Navarra, Ley Foral 35/2002, artículos 174 a 176.
- 79 Acerca de la regulación madrileña, vid. BASSOLS COMA, M., «Gestión urbanística de la Comunidad de Madrid...», ob. cit., págs. 200 a 206.
- 80 FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. y FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *Derecho urbanístico de Madrid*, ob. cit., pág. 134.
- 81 QUINTANA LÓPEZ, T., *Manual básico...*, ob. cit., pág. 100.
- 82 Con relación a la regulación castellanoaleonesa, vid. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., «Los sistemas de compensación y cooperación», en SÁNCHEZ GOYANES, E. (director) *Derecho urbanístico de Castilla y León*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2000, págs. 619 a 623 y 630 a 633.
- 83 Vid. artículo 123 de la Ley 7/2002 de Andalucía y BAENA GONZÁLEZ, A, *Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*, Montecorvo, Madrid, 2003, págs. 364 a 370.
- 84 Sobre la tramitación abreviada del proyecto de reparcelación, vid. artículo 161 de la Ley 2/2001 de Cantabria. En este sentido, el artículo 139 de la Ley 9/2002 de Galicia regula el procedimiento abreviado de reparcelación voluntaria. Vid., sobre esta última normativa, FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., *Derecho urbanístico de Galicia*, Civitas, Madrid, 2003, págs. 236 a 238.
- 85 Vid. artículo 160.5 de la Ley 2/2001 de Cantabria.
- 86 Vid. artículos 246 a 248 del Decreto 22/2004 de Castilla y León.
- 87 Vid. artículos 184 y 185 del Decreto Legislativo 1/2005 de la Región de Murcia.
- 88 Vid. artículos 84 de la Ley 5/1999 y 268 del Decreto 22/2004 de Castilla y León.
- 89 Vid. artículo 110.5.e) del Decreto Legislativo 1/2004 de Castilla-La Mancha.
- 90 El Decreto Legislativo 1/2004 de Castilla-La Mancha dispone que en la ejecución del planeamiento territorial y urbanístico por unidades mediante actuaciones urbanizadoras desarrolladas en régimen de gestión indirecta, el urbanizador tendrá, en todo caso, la condición de beneficiario de las expropiaciones que sea necesario llevar a cabo. Esta condición se atribuye con carácter general a particulares, promotores y entidades urbanísticas colaboradoras, con relación a los proyectos de singular interés (vid. el artículo 144 en conexión con el 42 del citado texto legal).
- 91 De conformidad con el artículo 110.5.e).3.º del Decreto Legislativo 1/2004 de Castilla-La Mancha, la afectación de una finca a los fines y obligaciones de una agrupación de interés urbanístico podrá ser inscrita en el Registro de la Propiedad.
- 92 Vid. artículo 110.5 y 124 del Decreto Legislativo 1/2004 de Castilla-La Mancha. En cuanto a las agrupaciones de interés urbanístico, vid. BLANC CLAVERO, F. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., «La gestión urbanística y la urbanización», en PAREJO ALFONSO, L. (director), *Derecho urbanístico de Castilla-La Mancha*, Marcial Pons, Madrid, 1999, pág. 482.
- 93 Vid. artículo 135 del Decreto Legislativo 1/2004 de Castilla-La Mancha.
- 94 La recepción de las obras de urbanización se regula en el artículo 136 del Decreto 1/2004 de Castilla-La Mancha.
- 95 Vid. artículos 120.e), 128, 134 y 135 de la Ley 15/2001 de Extremadura.
- 96 Vid. artículo 136 de la Ley 15/2001 de Extremadura.
- 97 Este principio de participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanísticas de los entes públicos se regula, con carácter general, en el artículo 3.2.b) de la Ley estatal 8/2007.
- 98 Vid. disp. adicional primera de la Ley 15/2001 de Extremadura.
- 99 Vid. artículo 173 de la Ley 2/2006 del País Vasco en cuanto a la cooperación. Con relación a los sistemas de ejecución privada (concertación y agente urbanizador) vid. los artículos 160 y ss. del citado texto legal que define el agente urbanizador, en su artículo 149.1, del siguiente modo: «es el sujeto público o privado que, en ejercicio de la iniciativa económica y en virtud de la adjudicación definitiva del correspondiente programa de actuación urbanizadora, asume, a su riesgo y en los términos de esta Ley, la responsabilidad de la ejecución de la correspondiente actuación integrada». Vid., respecto de la norma vasca, LASAGABASTER HERRARTE, I. y LAZCANO BROTONS, I., «Una introducción general sobre la Ley vasca del Suelo y Urbanismo, Ley 2/2006, de 30 de junio», RUE, núm. 14, 2006, págs 23 a 47.
- 100 Vid., sobre las agrupaciones de interés urbanístico y su Registro específico, el artículo 148 en conexión con la disp. adicional tercera de la Ley 2/2006 del País Vasco.
- 101 Vid. artículo 163 de la Ley 2/2006 del País Vasco.
- 102 Vid. artículo 145 de la Ley 16/2005 de la Comunidad Valenciana.
- 103 Vid. artículo 1218 del CC.
- 104 RUEDA PÉREZ, M.A., *Intervención notarial en el urbanismo de la Comunidad Valenciana*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, pág. 243.
- 105 Vid. artículos 107 y 108 del Decreto Legislativo 1/2000 y 74 a 81 del Decreto 183/2004 de Canarias, y artículos 150 a 151 de la Ley 9/2002 de Galicia.
- 106 Vid. artículo 109.4.f) del Decreto Legislativo 1/2000 de Canarias y VAQUER CABALLERÍA, M., «Los sistemas de ejecución privada», en PAREJO ALFONSO, L. (director) *Derecho canario de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística*, Marcial Pons, Madrid, 1999, págs. 450 a 451. Los apartados 3.4 y 3.6 del Anexo del Decreto Legislativo 1/2000 contienen, respectivamente, el concepto de obras de construcción y edificación, así como de urbanización.
- 107 Vid. artículo 151.1.a) de la Ley 9/2002 de Galicia.
- 108 Vid. artículo 151.2 de la Ley 8/2002 de Galicia.

- 109 SÁNCHEZ GOYANES, E. y CORCHERO PÉREZ, M., «Los nuevos sistemas de concierto y de concesión de obra urbanizadora» en SÁNCHEZ GOYANES, E. (director) *Derecho urbanístico de Galicia*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2004, pág. 690.
- 110 Vid. artículo 167.2 de la Ley Foral 35/2002 de Navarra.
- 111 Vid. artículo 169 de la Ley Foral 35/2002 de Navarra.
- 112 Vid. artículo 167.3 de la Ley Foral 35/2002 de Navarra.
- 113 La Ley 5/1999 de Aragón, en su artículo 8, reconoce la participación en la gestión urbanística mediante la creación de entidades urbanísticas colaboradoras con personalidad jurídica propia y, cuando así resulte conveniente, naturaleza administrativa, cuya constitución y pertenencia podrán ser obligatorias cuando así se prevea en la misma o en sus normas de desarrollo.
- 114 Vid. artículos 178 y ss de la Ley Foral de Navarra; 147 de la Ley 5/1999 y 9 a 18 del Decreto 52/2002 de Aragón.
- 115 Vid. artículo 150.2 de la Ley 5/1999 de Aragón.
- 116 Vid. artículo 181.3 de la Ley Foral 35/2002 de Navarra.
- 117 Vid. artículo 183 de la Ley Foral 35/2002 de Navarra.
- 118 Acerca del proyecto de reparcelación, vid. artículos 125 y 148 de la Ley 5/1999 de Aragón y 180 de la Ley Foral 35/2002 de Navarra.
- 119 Con relación a la ocupación, vid. artículo 149 de la Ley 5/1999 de Aragón.
- 120 Vid. artículo 178.4 de la Ley Foral 35/2002 de Navarra.
- 121 Vid. artículo 183.2 de la Ley Foral 35/2002 de Navarra.
- 122 En este sentido, vid. STS de 14 de abril de 1992 (Ar. 1992/3429).
- 123 El artículo 9 de la LS establece que «el derecho de propiedad del suelo comprende, cualquiera que sea la situación en que este se encuentre y sin perjuicio del régimen al que esté sometido por razón de su clasificación, los deberes de dedicarlo a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística; conservarlo en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación...».
- 124 Vid. artículo 5.a) de la LS.
- 125 En cuanto a la obligatoriedad de pago de las cuotas de urbanización por parte de todos los dueños de las parcelas de la urbanización al beneficiarse de la misma, vid. STS de 2 de noviembre de 2000 (Ar. 2000/8383).
- 126 Respecto a la no asunción de cargas que excedan el deber legal, la STS de 14 de marzo de 1989 (Ar. 1989/2079) contiene la siguiente argumentación: «tal pretensión es desestimable, pues conforme a los preceptos antes aducidos, el Plan Parcial puede imponer a sus propietarios la conservación de sus propias dotaciones, pero no las del Plan General (que es el que en su caso debe proveer a su gestión y conservación); por lo que resulta manifiestamente inatendible la pretensión municipal de poner a cargo de los propietarios del Plan Parcial no solo la conservación de los 47.951 m² de zona verde correspondientes a la dotación de zona verde del mismo, sino también los 257.758 m² de zona verde del Plan General».
- 127 Las obras de urbanización solo se entienden cedidas una vez concluidas y aceptadas por el Ayuntamiento, como se pone de manifiesto en la STS de 6 de febrero de 1991 (Ar. 1991/775).
- 128 Vid. artículo 6.1 del Decreto Legislativo 1/2004 de Asturias.
- 129 El artículo 6 del Decreto Legislativo 1/2004 de Asturias dispone que «3. En todo caso, se realizarán necesariamente en régimen de derecho público y de forma directa: a) La tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento y los de ejecución de estos. b) Las actuaciones que impliquen el ejercicio de potestades de policía, intervención, inspección, protección de la legalidad, sanción y expropiación».
- 130 Vid. artículo 6.4 del Decreto Legislativo 1/2004 de Asturias.
- 131 Acerca de la jurisprudencia del TJCE referida a la observancia por las sociedades mercantiles bajo control público de las directivas sobre contratación pública, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas constata y censura dos graves quiebras de nuestro Derecho administrativo en materia de entes sujetos al Derecho público y a medidas cautelares contencioso-administrativas. La Sentencia Comisión c. España, C-214/00, de 15 de mayo de 2003», REDA, núm. 119, 2003, págs. 471 y ss.
- 132 Vid. artículo 7 del Decreto Legislativo 1/2004 de Asturias.
- 133 Vid. artículo 196 del Decreto Legislativo 1/2004 de Asturias.
- 134 Sobre la regulación andaluza, vid. GONZÁLEZ PALMA, F., «Recepción y conservación de las urbanizaciones. Las entidades urbanísticas colaboradoras de conservación», en SÁNCHEZ GOYANES, E. (director) *Derecho urbanístico de Andalucía*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2004, págs. 741 a 758; y LÓPEZ PELLICER, J.A., «Las obras de urbanización y el deber de su conservación en la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 51, 2003, págs. 99 y ss.
- 135 Vid. artículos 137 de la Ley 9/2001 de la Comunidad de Madrid, 151.4 del Decreto Legislativo 1/2000 y 136 a 137 del Decreto 183/2004 de Canarias.
- 136 Vid. artículos 111 y 153.5 de la Ley 7/2002 de Andalucía.
- 137 En este sentido, vid. BAENA GONZÁLEZ, A., *Ley de Ordenación...*, ob. cit., págs. 410 a 411.
- 138 Vid. artículos 110.6 de la Ley 9/2002 de Galicia y 137.5 de la Ley 9/2001 de la Comunidad de Madrid.
- 139 Vid. artículo 23 del Decreto Legislativo 1/2004 de Asturias. En cuanto al derecho de acceso a la información y a la publicidad urbanísticas, vid. artículo 4.c) y 11, y disp. adicional primera de la LS.
- 140 Vid. artículo 153.4 de la Ley 7/2002 de Andalucía.
- 141 Vid. artículo 161 de la Ley 15/2001 de Extremadura.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CARREÑO, S.M. 1999. *El derecho de petición*. Granada: Comares. Pp. 561-569.
- BAENA GONZÁLEZ, A. 2003. *Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*. Madrid: Montecorvo.
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. 2004. «Los sistemas de compensación y cooperación», en SÁNCHEZ GOYANES, E. (director). *Derecho urbanístico de Andalucía*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- 2000. «Los sistemas de compensación y cooperación», en SÁNCHEZ GOYANES, E. (director) *Derecho urbanístico de Castilla y León*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- BASSOLS COMA, M. 2002. «Gestión urbanística en la Comunidad de Madrid: unidades y sistemas de ejecución; conservación de la urbanización y expropiaciones urbanísticas», en SÁNCHEZ MORÓN, M. (director) *Comentarios a la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Lex Nova.
- BLANC CLAVERO, F. y G. R. Fernández Fernández. 1999. «La gestión urbanística y la urbanización», en PAREJO ALFONSO, L. (director). *Derecho urbanístico de Castilla-La Mancha*. Madrid: Marcial Pons.
- BOCANEGRA SIERRA, R. y A. Huelgo Lora. 2005. *El Derecho urbanístico del Principado de Asturias*. Madrid: Iustel.
- CARBONELL PORRAS, E. 2001. «La naturaleza jurídica de Ceuta y Melilla y su encuadramiento en la estructura territorial del Estado (Autos del Tribunal Constitucional de 25 de julio de 2000)», en REDA, n.º 110.
- CORRAL GARCÍA, E. 2003. *Entidades urbanísticas colaboradoras y agrupaciones de interés urbanístico*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- FERNÁNDEZ CARBALLAL, A. 2003. *Derecho urbanístico de Galicia*. Madrid: Civitas.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. y J. R. Fernández Torres. 2004. *Derecho urbanístico de Madrid*. Madrid: Iustel.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. y J. Valero Torrijos. 2005. «La publicidad de la información administrativa en Internet: implicaciones para el derecho a la protección de datos personales», en RARAP, n.º 2.
- FIGUREDA I CARIOL, P. 2000. *Entidades de conservación: aspectos prácticos y doctrinales*. Madrid: Civitas.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. 2003. «El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas constata y censura dos graves quiebras de nuestro Derecho administrativo en materia de entes sujetos al Derecho público y a medidas cautelares contencioso-administrativas. La Sentencia Comisión c. España, C-214/00, de 15 de mayo de 2003», en REDA, n.º 119.
- GÓMEZ MANRESA, M.ª FUENSANTA. 2006. *El particular en la gestión urbanística*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- «Los convenios urbanísticos: instrumentos universales de gestión dotados de una regulación jurídica específica por la normativa urbanística», en RUE, n.º 14, pp. 193-210.
- GONZÁLEZ PALMA, F. 2004. «Recepción y conservación de las urbanizaciones. Las entidades urbanísticas colaboradoras de conservación», en SÁNCHEZ GOYANES, E. (director). *Derecho urbanístico de Andalucía*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- LASAGABASTER HERRARTE, I. e I. Lazcano Brotos. 2006. «Una introducción general sobre la Ley vasca del Suelo y Urbanismo, Ley 2/2006, de 30 de junio», en RUE, n.º 14.
- LÓPEZ PELLICER, J.A. 2003. «Las obras de urbanización y el deber de su conservación en la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 51.
- MENÉNDEZ REXACH, A. y F. Iglesias González. 2004. *Lecciones de Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Montecorvo.
- PARADA VÁZQUEZ, R. 2004. *Derecho administrativo*, Tomo III, 10.ª ed. Madrid: Marcial Pons.
- PERALES MADUEÑO, F. 2001. «La Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid», en RDU, n.º 4.
- «La gestión en la legislación urbanística», en PÉREZ HERRERO, J. M.ª (director). 2000. *La carestía del suelo: causas y soluciones*. Madrid: La Ley Actualidad.
- QUINTANA LÓPEZ, T. 2005. *Manual básico de Derecho urbanístico de Castilla y León*. Tirant Lo Blanch,.
- RUEDA PÉREZ, M. A. 2003. *Intervención notarial en el urbanismo de la Comunidad Valenciana*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- SÁNCHEZ GOYANES, E. y M. Corchero Pérez. 2004. «Los nuevos sistemas de concierto y de concesión de obra urbanizadora» en SÁNCHEZ GOYANES, E. (director). *Derecho urbanístico de Galicia*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- Vaquer Caballería, M. 1999. «Los sistemas de ejecución privada», en PAREJO ALFONSO, L. (director). *Derecho canario de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística*. Madrid: Marcial Pons.

Sistemas de vivienda y bienestar en el sur de Europa



& *Resumen/Abstract: El objetivo de este artículo consiste en presentar las principales características de los sistemas de vivienda europeos y explorar las conexiones existentes entre ellos y los sistemas de bienestar de los cuales forman parte.*

Tras un debate sobre las perspectivas de análisis más relevantes, se presentan las características fundamentales de los mercados, políticas y prácticas familiares relacionados con la vivienda. Se hace hincapié en algunas peculiaridades de los países mediterráneos, así como en la propiedad de la vivienda, que constituye el tipo de tenencia más habitual en el sur de Europa. Se utiliza el caso de Italia como modelo para debatir las tendencias más recientes y los resultados sociales básicos del «modelo de vivienda» mediterráneo.&

& *Palabras clave: política de vivienda, sistemas de bienestar, Europa*

1. INTRODUCCIÓN

La vivienda constituye una importante dimensión del bienestar individual por cuanto que el hogar no es únicamente un refugio, sino también un recurso para la identidad personal y el lugar alrededor del cual se organiza la vida individual. Es en el hogar donde se llevan a cabo las actividades más relevantes de la economía doméstica: determinadas tareas no remuneradas (cuidados, trabajo doméstico, autoabastecimiento y pequeñas reparaciones); en ocasiones, también la producción de bienes y servicios que se venderán en el mercado (como ocurre en el caso de la agricultura, la ganadería y la artesanía tradicional, pero también de los teletrabajadores posmodernos), se desarrolla en el hogar.

Los gastos relativos a la vivienda tienen un impacto notable en el presupuesto doméstico, de modo que el acceso a una vivienda asequible no es únicamente un problema de este ámbito, sino que también guarda relación con la capacidad de satisfacer las demás necesidades con los recursos restantes. Se trata, pues, de una cuestión relevante para el análisis de riesgos de pobreza.

Por otra parte, cuando las familias deciden invertir en la propiedad de una vivienda, este compromiso suele representar una de las grandes inversiones de su vida y constituye, asimismo, un modo de desplazar sus recursos económicos desde las etapas más tempranas de la vida familiar (en las cuales se ahorra y se paga una hipoteca) hasta las más avanzadas, en las cuales se disfruta de la propiedad de la vivienda y de la renta derivada de esta inversión. Por estos motivos, se ha señalado que la propiedad de la vivienda funciona también como sistema de pensiones privado (Castles, 1998; Castles y Ferrera, 1996; Kemeny, 1981).

En realidad, al menos hasta el desarrollo de los estados de bienestar contemporáneos, la seguridad social se basaba fundamentalmente en el control sobre los bienes muebles y, en especial, sobre la propiedad inmobiliaria. En las sociedades preindustriales, la vivienda constituía tanto un refugio como el escenario de las actividades económicas y un sistema de cuidados cerrado en el cual distintas generaciones se prestaban apoyo mutuo en un contexto de solidaridad obligada (Segalen, 1995). La vivienda solían construirla los propietarios y constituía una base para el intercambio generacional privado entre cuidados y herencia (Gulbrandsen y Langsether, 2003; Segalen, 1995). En su forma más simple, los padres ancianos transferían al hijo (normalmente al primogénito) su propiedad a cambio de ayuda y de una renta vitalicia en especie: alojamiento, cierta cantidad de leña, alimentos, etc.

En las sociedades contemporáneas, estos intercambios entre generaciones y este tipo de producción intergeneracional de la propiedad de la vivienda todavía funcionan, aunque de distintos modos. Los hogares complejos en los cuales conviven varias generaciones bajo un mismo techo son menos comunes que en el pasado. En cambio, es frecuente que distintas generaciones vivan en pisos diferentes de un mismo edificio o bien en el mismo barrio, conforme a lo que se ha definido como un criterio de *intimidad en la distancia*, en el cual la proximidad todavía permite el mantenimiento de un sistema de intercambio de ayuda entre generaciones. La construcción de la propia vivienda ya no es norma, pero su reforma y decoración por parte de los ocupantes son fenómenos bastante comunes.

Existen, además, otras conexiones entre la vivienda, diversas dimensiones de los sistemas de bienestar y otras políticas públicas.

No cabe duda de que el mercado laboral influye y es, a su vez, influenciado por la vivienda. Una demanda creciente de mano de obra suele llevar aparejado un incremento de

los precios de la vivienda en la zona en cuestión. Al mismo tiempo, la rigidez del mercado residencial y los elevados precios de venta o alquiler pueden actuar como barrera para el acceso al mercado de trabajo local (Cannari, Nucci y Sestito, 2000, por ejemplo). Por otra parte, las grandes inversiones estatales en vivienda social (especialmente en las décadas inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial) tenían como objetivo el desarrollo de una reserva de vivienda de alquiler a bajo precio, así como el incremento del empleo a través del sector de la construcción.

El ejercicio de algún tipo de control sobre los gastos domésticos relativos a la vivienda es un medio para actuar sobre los salarios reales y, por lo tanto, una herramienta de política económica y laboral. En realidad, los instrumentos de que disponen las políticas relativas a la vivienda (provisión de viviendas sociales, reglamentación de mercados relacionada con la vivienda, transmisiones dentro de este ámbito, tratamiento fiscal de los bienes inmuebles) pueden interpretarse como mecanismos de redistribución de la riqueza.

Existen, además, otras políticas públicas que también guardan relación con la vivienda: la planificación territorial y urbanística afecta de modo evidente a los costes de la vivienda; la normativa reguladora del mercado crediticio influencia la capacidad de las economías domésticas para acceder a la propiedad de la vivienda; el tratamiento fiscal de los bienes inmuebles, los ingresos y las transmisiones intergeneracionales condicionan lo que ocurre en el sistema de vivienda.

A modo de resumen, quisiéramos aclarar que no es nuestra intención presentar aquí una visión exhaustiva sobre la importancia de la vivienda como factor de bienestar, si bien se ha intentado ofrecer una serie de argumentos a favor de la naturaleza de la vivienda como elemento significativo para el bienestar individual, en un micronivel, y como dimensión esencial de la asignación de recursos en el marco de los sistemas de bienestar, en un macronivel. Por todo ello, resulta sorprendente que los estudios sobre bienestar y vivienda representen dos áreas de investigación diferentes entre las cuales existe únicamente un contacto muy limitado (Kemeny, 2001).

En las páginas que siguen, se introducen las perspectivas teóricas más importantes en lo referente a sistemas de bienestar y vivienda, al tiempo que se intentan subrayar las posibles intersecciones. A continuación, se presentan las características básicas de los mercados, políticas y prácticas familiares relativos a la vivienda en Europa occidental, con especial atención a los países mediterráneos y sus peculiaridades.

2. REGÍMENES DE BIENESTAR Y MODELOS DE POLÍTICAS DE VIVIENDA

La investigación comparativa actual en bienestar y vivienda está orientada a la construcción de modelos y tipologías que tratan de conciliar en la teoría las convergencias y divergencias en el desarrollo de sistemas nacionales de bienestar y vivienda.

La investigación y la teoría contemporánea en el ámbito del bienestar se inspiran ampliamente en el trabajo de sistematización aportado por Gøsta Esping Andersen (1990; 1999) en su tipología de los sistemas occidentales de bienestar.

En este trabajo se distinguen tres tipos de regímenes de bienestar como ideales. Desde un punto de vista teórico, la distinción se realiza sobre la base del papel más o menos relevante que desempeñan el Estado, el mercado, la familia y las instituciones comunitarias en la creación de bienestar. La importancia relativa de estas instituciones sociales en los distintos países

está vinculada a las diferentes capacidades de los agentes sociales para alcanzar un consenso político sobre la creación de instituciones de bienestar y la formación del sistema nacional de bienestar.

La relevancia de esta tipología se comprueba (mediante la integración de macro y micro-análisis) teniendo en cuenta los resultados reales para el individuo en los distintos contextos institucionales.

En el marco de esta original formulación, Esping Andersen (1990) distingue tres regímenes de bienestar como modelos idóneos en los cuales pueden enmarcarse los sistemas nacionales de bienestar reales. Se trata de los regímenes de bienestar socialdemócrata, liberal y conservador.

Brevemente, puede decirse que la intervención estatal en el marco del modelo *socialdemócrata* se orienta activamente a la compensación de las desigualdades entre clases, mediante la promoción de la ciudadanía social, y a la reducción drástica de la dependencia individual del mercado de trabajo (desconmodificación¹). Dentro de este régimen de bienestar, las políticas sociales atacan la mayor parte de los riesgos sociales, de modo que la provisión de bienestar es generosa y orientada a todos los ciudadanos. Teniendo en cuenta la extensión de la intervención del estado de bienestar, las familias y, en especial, las mujeres soportan un peso relativamente más ligero en cuanto a cuidados y trabajos domésticos no remunerados (desfamiliarización) (Esping Andersen, 1999). En el mundo real, el régimen de bienestar socialdemócrata tiene su núcleo en los países escandinavos.

Por el contrario, en el marco del *modelo liberal* (en el cual pueden enmarcarse el Reino Unido y los Estados Unidos), el estado de bienestar tiende a desempeñar un papel residual. Se supone, implícitamente, que la provisión de bienestar basada en el mercado debería ser eficaz para la mayoría de la población, de tal manera que la intervención estatal se dirige a aquellos que fracasan. Por tanto, las políticas sociales están destinadas a colectivos específicos y el acceso a los beneficios del estado de bienestar es limitado, condicionado por los recursos económicos disponibles y, en la mayoría de los casos, estigmatizado. El resultado global del modelo liberal lleva aparejada una elevada dependencia individual del mercado de trabajo.

Por último, en el marco del *modelo conservador*, el nivel de intervención del estado de bienestar se sitúa en un punto intermedio entre los dos modelos anteriores. No obstante, las formas y niveles de provisión de bienestar tienden a basarse en planes de seguros, así como a vincularse con el estatus profesional de los individuos, de modo que reproducen las desigualdades derivadas del mercado laboral y aquellas existentes entre trabajadores y no trabajadores. Otro rasgo distintivo de este régimen radica en su naturaleza conservadora en lo que respecta al objetivo implícito de preservar el papel de las instituciones tradicionales, tales como la familia, la iglesia o las instituciones comunitarias, en la provisión de bienestar (principio de subsidiariedad). En este último régimen pueden encuadrarse países de la Europa continental y del sur.

La aceptación de esta tipología tripartita o de otras más detalladas es una cuestión que permanece abierta a debate (Esping Andersen, 1999) y parece depender, en gran medida, del objeto de investigación. Sin embargo, la distinción entre un régimen de bienestar conservador, entre un submodelo *estadista o continental* (Francia, Alemania y, en menor grado, los Países Bajos) y uno *mediterráneo* o de bienestar *familiarista* (Grecia, Italia, Portugal, España) es especialmente relevante, ya que permite explicar las distintas capacidades del Estado para

la provisión de bienestar y el papel integral y peculiar que desempeña la familia en el sur de Europa.

El concepto adoptado de régimen de bienestar familiarista refleja la importancia de la familia como agente primordial en la provisión de bienestar, así como la pesada carga que supone para las mujeres, principalmente en lo que respecta a cuidados y trabajo doméstico no remunerado, en un contexto de intervención estatal limitada.

En este ámbito de estudio se han desarrollado, principalmente dentro del campo especializado e interdisciplinario de los «estudios sobre vivienda»², numerosas tipologías con el fin de teorizar sobre sistemas de vivienda, muchas de las cuales no mencionan el trabajo de Esping Andersen.

Durante un período de tiempo relativamente amplio, la investigación comparativa sobre vivienda se ha centrado sobre todo en las políticas y, concretamente, en la creación de viviendas sociales. Desde esta perspectiva, se realiza tradicionalmente una simple y común distinción entre los modelos de políticas *globales* y *residuales*. El primero se caracteriza tanto por sus objetivos universalistas en el suministro de vivienda como por un enfoque integrado en la aplicación de políticas relativas a este sector: la propia política de vivienda, pero también, por ejemplo, la planificación urbanística o la política social, fiscal y crediticia. Por el contrario, en el modelo residual, las políticas se dirigen únicamente a los hogares con ingresos reducidos e individuos con necesidades específicas, puesto que se da por sentado que las restantes economías domésticas pueden satisfacer sus necesidades dentro del mercado inmobiliario (Adams, 1990, entre otros). Por otra parte, las políticas de vivienda tenderían a estar menos integradas con otras políticas públicas.

Según esta división clásica, es posible clasificar, por ejemplo, los países escandinavos y, en cierto modo, la Europa continental dentro del modelo global, mientras que Gran Bretaña (durante el *thatcherismo* y con posterioridad a este) podría enmarcarse en el modelo residual (*ibid.*).

Por su parte, los países de Europa del sur no se ajustan bien a este modelo dualista. Desde luego, no pueden incluirse en el modelo global, puesto que sus políticas no se inspiran en objetivos universalistas ni se caracterizan por un enfoque sistemático que atienda a otras cuestiones (Allen et al., 2004; Tosi, 1990), pero por otra parte, los beneficiarios no siempre se seleccionan en función de los recursos disponibles, sino que, al menos en el caso italiano, se individualizan a partir de los distintos y, a veces, coincidentes estatus (Tosi, *ibid.*).

Entre los criterios de clasificación de las políticas de vivienda se encuentra también la «preferencia» por uno de los dos tipos básicos de tenencia: propiedad o alquiler (Balchin, 1996; Kemeny, 1980). El enfoque de Kemeny, en concreto, distingue entre sociedades en las que predomina la idea colectivista y aquellas en las cuales prevalece una ideología individualista. En las primeras, la demanda y el coste del bienestar son asumidos de forma colectiva, y la vivienda social de alquiler constituye, en general, un sector de cierta importancia. En cambio, en las «sociedades individualistas» se promueven las formas privadas de bienestar y la propiedad de la vivienda es la tenencia más habitual.

En una nueva formulación centrada en el alquiler, Kemeny (1995) distingue entre sistemas de alquiler *dualistas* y *unitarios*. En los primeros, coexisten dos sistemas de alquiler distintos: uno de libre mercado, sin apenas reglamentación, y uno público regulado a partir de una economía planificada y desarrollado mediante la intervención directa del Estado desde una perspectiva residual. En los sistemas de alquiler dualistas, como el Reino Unido y el sur de

Europa, se espera una elevada tasa de propiedad de la vivienda, dado que los hogares de renta media no suelen tener otra alternativa debido a las restricciones existentes en el mercado de alquiler dualista: precios elevados en el mercado libre y ninguna posibilidad de acceso al sector público (social) debido a los recursos económicos disponibles en el hogar.

En los sistemas de alquiler unitarios (como por ejemplo Alemania, Suecia y los Países Bajos) la vivienda social se ha desarrollado dentro de una perspectiva global, de tal manera que no se destina únicamente a los necesitados. Asimismo, las entidades sin ánimo de lucro, que desempeñan un papel relevante en el sector de la vivienda social, y el propio Estado compiten directamente con los propietarios privados en el marco del sistema de alquiler. Este hecho permite a los agentes sociales mejorar la calidad de la vivienda, mantener bajos los precios y garantizar la seguridad de la tenencia en el conjunto del sistema de alquiler.

3. INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA

En lo que atañe a los instrumentos de la política de vivienda, viene realizándose tradicionalmente una distinción entre los orientados a la oferta y los orientados a la demanda (por ejemplo, Adams, 1990). Entre los instrumentos orientados a la oferta se encuentran las inversiones estatales directas para la promoción de viviendas sociales y las subvenciones a promotores privados (con o sin ánimo de lucro) con el acuerdo de que estos se obliguen a alquilar o vender las viviendas subvencionadas por debajo de los precios de mercado.

Los instrumentos orientados a la demanda incluyen todo tipo de concesiones (tanto en forma de transferencias monetarias como en forma de desgravaciones en los impuestos) destinadas a facilitar a las economías domésticas el pago del alquiler, de la hipoteca y, en general, las reinversiones en la propiedad de la vivienda.

Un tercer tipo de instrumentos es el relativo a la normativa del mercado inmobiliario. En este sentido, la normativa de alquiler estipula, en la práctica totalidad de países europeos, las condiciones generales a las que este debe adecuarse, especialmente en lo que atañe al nivel de seguridad de la tenencia. Asimismo, en el siglo pasado se han experimentado en todos los países europeos diversas formas de control de alquileres destinadas a la contención de los precios. Por último, la planificación urbanística incluye, en algunos países, instrumentos para controlar la revalorización del terreno y, por consiguiente, para contener los costes.

Todos los instrumentos políticos mencionados tienen sus pros y sus contras. Así, los orientados a la oferta se emplearon con profusión en las décadas inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial y se consideran especialmente eficaces para el fin de incrementar el parque de viviendas. Las críticas a este tipo de instrumentos se basan, fundamentalmente, en la posible no correspondencia entre los beneficiarios esperados y los reales. Un problema añadido es que el desarrollo de propiedades inmobiliarias sociales ha dado lugar, en numerosas ocasiones, a un elevado nivel de segregación residencial (ibid.).

Los instrumentos orientados a la demanda permiten seleccionar de modo más eficaz a los destinatarios legítimos de los beneficios sin problemas de segregación y sin que la aplicación de dichas concesiones esté vinculada a propiedades concretas. No obstante, los críticos señalan que, al menos en un contexto de libre mercado, es probable que el porcentaje de concesiones correspondientes beneficie de forma indirecta a otros agentes de los mercados inmobiliario y crediticio, más que a los supuestos destinatarios (Ball, 1986).

Por último, el debate sobre la normativa gira, esencialmente, en torno al control de los precios de los alquileres, que constituye un instrumento destinado a la fijación política de los

alquileres, más que un instrumento de libre mercado. La principal ventaja radica en que los costes para el Estado son prácticamente nulos, al margen de los gastos de control. Además, puede aplicarse y arrojar ciertos resultados a corto plazo, lo cual no suele ocurrir con la mayor parte de los instrumentos de políticas inmobiliarias.

Por su parte, las críticas se centran en las dificultades para conciliar precios asequibles para los inquilinos y beneficios razonables para los arrendadores. Existe acuerdo general en cuanto a la capacidad del control de alquileres para inhibir la inversión en este mercado: los propietarios pueden dejar de mantener las viviendas arrendadas, pueden decidir realizar nuevas inversiones al margen del mercado de alquiler e, incluso, desinvertir. En otras palabras, existe el riesgo de que el mercado del alquiler sufra erosión al tratar de mantener unos precios asequibles, lo cual tendría como consecuencia a largo plazo la insostenibilidad del control de alquileres.

También la aplicación de estas medidas es problemática, puesto que un mercado cerrado, unido a la inseguridad de la tenencia, podría minar el control de alquileres al presionar a los arrendatarios para que paguen precios más elevados a los arrendadores con el fin de encontrar una vivienda o de evitar el desahucio, respectivamente. Esta situación se produjo en Italia durante el régimen del *equo canone* (Poggio, 2005). Por otra parte, una ejecución arriesgada del control de alquileres podría dar lugar a una rigidez inducida sobre este mercado, como ocurre en los casos en que únicamente se controla la reserva de viviendas antiguas, pero no las nuevas.

Por todos los motivos señalados, el control de alquileres suele considerarse una opción política trasnochada. En cualquier caso, las experiencias a este respecto varían en Europa e incluso dentro de un mismo país, desde la congelación de precios impuesta en tiempos de guerra a la fijación de alquileres mediante acuerdos conjuntos alcanzados entre organizaciones de propietarios e inquilinos.

Los resultados son también diversos, pero las experiencias de los Países Bajos y Suiza (Werczberger, 1997) muestran que es posible combinar algún tipo de control de alquileres con una expansión de este mercado.

Los instrumentos orientados a la oferta, los orientados a la demanda y los normativos no pueden atribuirse unívocamente a un modelo específico de política de vivienda, salvo que se adopte un enfoque muy simplista y potencialmente engañoso. En realidad, todos los países europeos han adoptado una mezcla de estos instrumentos, a pesar de que los contextos son distintos, como también lo son los resultados.

Para concluir, cabe señalar que los instrumentos anteriormente mencionados corresponden a la política de vivienda vista desde una perspectiva limitada, ya que se ha apuntado que el papel del Estado en este ámbito está también vinculado a la ejecución de otras políticas relacionadas con la vivienda: la planificación urbanística, la política fiscal y la reglamentación del mercado crediticio son algunos ejemplos.

4. UNA VISIÓN AMPLIA: LA INCLUSIÓN DE LOS MERCADOS RELACIONADOS CON LA VIVIENDA Y LAS PRÁCTICAS DE CATEGORIZACIÓN

En los párrafos precedentes se han presentado los modelos de política inmobiliaria más destacados, pero existen otros que consideran los sistemas de vivienda desde una perspectiva más amplia, incluyendo además los mercados y prácticas relacionados con la vivienda.

La investigación comparativa sobre provisión de viviendas (Barlow y Duncan, 1994; Martens, 1985) ha mostrado que existen divergencias en el modo en que los diferentes procesos de promoción y asignación de viviendas pueden influenciar las características esenciales de los sistemas inmobiliarios europeos.

Un elemento clave es la relativa importancia de los profesionales inmobiliarios, así como la especulación de las promotoras y las grandes constructoras, frente a las prácticas de promoción más informales. Los agentes mencionados desempeñan un papel primordial en relación con un mercado inmobiliario plenamente desarrollado sobre una base capitalista (si bien las promociones a gran escala también pueden guardar relación con un compromiso estatal con la creación de viviendas sociales), mientras que las prácticas de carácter más informal, tales como la promoción y construcción de la propia vivienda, constituyen, con toda probabilidad, un legado de las prácticas de construcción tradicionales centradas en la comunidad (ibid.). Este último modelo tiene especial importancia en el sur de Europa.

Otros académicos se han centrado en las características esenciales del mercado hipotecario, distinguiendo entre países que cuentan con un mercado crediticio desarrollado y estados con considerables limitaciones al préstamo, en los cuales las economías domésticas dependen de sus propios ahorros y de las ayudas familiares (Chiuri y Jappelli, 2003; Mulder y Billari, 2006, entre otros).

En conclusión, las tipologías de sistemas de vivienda y bienestar son, en gran parte, independientes, por lo que resulta difícil establecer correspondencias uno a uno entre los regímenes de bienestar y los modelos de viviendas de Esping Andersen. Más prometedores parecen los intentos de adquirir un conocimiento parcial mediante el estudio de elementos específicos de los sistemas de vivienda, así como de las relaciones entre estos y otras dimensiones del bienestar.

Algunas aportaciones importantes en esta línea son los trabajos de Castles y Ferrera (Castles, 1998; Castles y Ferrera, 1996) sobre el intercambio entre propiedad de la vivienda y pensiones, los estudios de Clara Mulder sobre las conexiones entre propiedad de la vivienda y curso de la vida familiar (Mulder, 2006; Mulder y Billari, 2006; Mulder y Wagner, 1998) y las contribuciones al proyecto de investigación sobre propiedad de la vivienda y desigualdades sociales que coordinan Karin Kurz y Hans-Peter Blossfeld (2004a).

Existe actualmente un proyecto de investigación abierto que se ocupa de la relación entre la producción intergeneracional de propiedad de la vivienda y la reproducción del régimen de bienestar familiarista, con especial atención a la proximidad entre las generaciones, lo cual es un fenómeno frecuente en los países mediterráneos. En este proyecto se adopta una tipología provisional de las distintas modalidades de producción social de propiedad de la vivienda, diferenciando los países en función de la importancia relativa del papel desempeñado por el Estado, el mercado y la familia en la provisión de vivienda (Poggio, 2006a).

Sin perjuicio de la diversidad de enfoques anteriormente mencionada y de las dificultades que entraña el establecimiento de conexiones sistemáticas entre los regímenes de bienestar y vivienda, las perspectivas teóricas descritas hasta aquí pueden considerarse elementos útiles para una mejor comprensión de los sistemas de vivienda europeos.

En la sección siguiente se desmenuzará algunos de los rasgos de los sistemas de vivienda que guardan relación con estas perspectivas.

Tabla 1 - Provisión de viviendas en Europa occidental: parque de viviendas ocupadas por tipo de tenencia (%). Estimaciones para los años inmediatamente posteriores al 2000.

	Alquiladas		Ocupadas por propietarios			Otras ^b		Total
	privadas	sociales	total alquiladas	individuales	cooperativas			
Suiza	n.a.	n.a.	60	35	4	2	100	
Alemania ^a	n.a.	n.a.	55	45	n.a.	0	100	
Países Bajos	10	35	45	55	n.a.	0	100	
Dinamarca	20	20	40	53	7	0	100	
Suecia	18	21	39	46	15	0	100	
Austria	25	14	39	58	n.a.	3	100	
Francia	20	18	38	56	n.a.	6	100	
Reino Unido	10	21	31	69	n.a.	0	100	
Noruega	20	4	24	63	14	0	100	
Italia	16	4	24	71	< 1	9	100	
Portugal	18	3	21	75	n.a.	4	100	
Grecia	20	0	20	74	n.a.	6	100	
España	10	1	11	82	n.a.	7	100	

Fuentes: elaboración propia a partir de National Board of Housing, Building and Planning (Sweden) y Ministry for Regional Development of the Czech Republic (2005); *Statistics Norway*; *Swiss Federal Statistical Office*; Instituto Nacional de Estadística (Italia). Notas: ^a no se incluyen los territorios de la antigua RDA; ^b incluidas las viviendas exentas de alquiler y las tenencias vitalicias; ^c n.a.: no se aplica. Es posible que el total no sume el 100% debido al redondeo.

5. CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LOS SISTEMAS DE VIVIENDA EUROPEOS Y DE LOS MERCADOS RELACIONADOS CON LA VIVIENDA

En la tabla 1 se muestra el patrón global de la provisión de viviendas en trece países europeos. Las cifras corresponden a los años inmediatamente posteriores al 2000 y los países están ordenados de mayor a menor relevancia en el sector del alquiler.

En la tabla se observa un primer grupo de países (Suiza, Alemania, los Países Bajos, Dinamarca, Suecia, Austria y Francia) en el cual un porcentaje elevado de las viviendas son alquiladas: desde el 39% en Suecia, Francia y Austria hasta el 60% de Suiza.

Asimismo, puede apreciarse que las viviendas sociales ocupan un lugar preeminente en el sector del alquiler de todos estos países, que supone aproximadamente la mitad de las viviendas en Francia y en los dos países escandinavos, e incluso más en los Países Bajos. El sector del alquiler en este conjunto de países se caracteriza, pues, por una oferta relativamente amplia de viviendas asequibles.

El alquiler tiene menos relevancia en la provisión de viviendas en los restantes países de la tabla: con la excepción del Reino Unido, es el sistema empleado en menos de una de cada cuatro viviendas ocupadas.

La distribución de las tenencias de vivienda en el Reino Unido es particular, puesto que se caracteriza por un elevado porcentaje de viviendas en propiedad (69%) y por la gran relevancia de las viviendas sociales en el sector del alquiler. Estos datos reflejan el resultado de dos

fases diferentes en la historia de la política de vivienda británica. En el período que abarca desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta los años ochenta, se llevó a cabo la construcción de una gran reserva de viviendas sociales, al igual que sucedió en los países escandinavos. Posteriormente, el *thatcherismo* marcó un cambio radical en el desarrollo de la propiedad de la vivienda, tanto mediante la liberalización del mercado crediticio y la adopción de políticas fiscales favorables como a través de la privatización de un importante parque de viviendas sociales.

A pesar de este plan de privatización a gran escala, el Reino Unido sigue figurando entre los países europeos que disponen de los mayores parques de viviendas sociales. No obstante, lo que se ha destacado acerca del sistema de vivienda británico es su dualismo y su alto grado de polarización en la distribución de las tenencias, que concentra fuertemente a los hogares de ingresos reducidos dentro de la vivienda social.

El esquema noruego de distribución de tenencias contrasta con lo expuesto para los otros dos países escandinavos: estos últimos disponen de una amplia reserva de viviendas de alquiler, de las cuales aproximadamente la mitad corresponden al sector de la vivienda social, mientras que la incidencia de la vivienda en propiedad es relativamente baja; por el contrario, la tasa de propiedad de la vivienda es muy elevada en Noruega (79%), mientras que la reserva de vivienda social es reducida (4%). Este hecho podría parecer, en cierto modo, ilógico teniendo en cuenta la insistencia de la investigación comparativa de mayor difusión sobre el grupo «escandinavo» o «socialdemócrata».

En realidad, la vivienda social (en el sentido más amplio del término) se ha proporcionado fundamentalmente mediante la propiedad en Noruega, concretamente a través de cooperativas, que suponen aproximadamente un 14% de la totalidad de las viviendas ocupadas, mientras que el parque de viviendas sociales de alquiler está destinado únicamente a aquellos hogares en los que existen personas con necesidades especiales. Este país se diferencia de Dinamarca y Suecia porque su política de vivienda se ha centrado tradicionalmente en el acceso a la propiedad en lugar de hacerlo en el sector del alquiler. La política de vivienda noruega se considera, no obstante, tan completa e igualitaria como la de los restantes países escandinavos (Esping Andersen, 1985; Gulbrandsen, 1988). Por otra parte, las cooperativas también tienen importancia en Dinamarca y Suecia.

Por último, los países del sur de Europa se caracterizan igualmente por un amplio segmento de propietarios y un sector muy reducido de vivienda social.

En este caso, la propiedad de la vivienda se logra de modo casi totalmente individual. El desarrollo de esta forma de tenencia ha sido, en gran medida, de carácter familiar, en parte como continuación de la tradicional producción intergeneracional de este tipo de propiedad y en parte como estrategia particular para la satisfacción de las necesidades de vivienda ante una gestión ineficaz del sector del alquiler (Allen et al., 2004; Bernardi y Poggio, 2004; Tosi, 1987).

Las «otras tenencias» tienen en estos países más peso que la vivienda social. Las viviendas exentas de alquiler y de tenencia vitalicia se asignan en el seno de la familia a los miembros jóvenes y a los ancianos, respectivamente. Al menos en Italia, este tipo de tenencias representan una etapa de la transmisión intergeneracional de la propiedad de la vivienda (Cremaschi y Tosi, 2001): por una parte, los miembros más jóvenes pueden disponer de una vivienda gratuita, pero no pueden ejercer el control absoluto sobre dicho recurso; posteriormente, puede transferírseles la propiedad con carácter definitivo, bien a través de la herencia o bien en el momento en que hayan cumplido los requisitos impuestos por determinadas normas socia-

les, tales como el matrimonio. Por otra parte, los miembros ancianos, que en ocasiones desean transmitir la propiedad a sus descendientes como herencia anticipada (en especial por motivos fiscales), aseguran su hogar contra un posible desahucio al reservarse un derecho de tenencia vitalicio.

Por último, merece la pena señalar que, al contrario de los estereotipos habituales en los discursos políticos, la propiedad de la vivienda en Europa no siempre es consecuencia de una política conservadora o liberal, ni está necesariamente vinculada al desarrollo económico. Por una parte, Noruega destaca como claro ejemplo de un tipo de modelo *socialdemócrata* de propiedad de la vivienda (véase más adelante). Por la otra, Suiza y Alemania son países económicamente desarrollados en los cuales menos de la mitad de las viviendas son propiedad de sus habitantes. Por el contrario, en los países mediterráneos, menos desarrollados económicamente, la propiedad de la vivienda es norma.

También los microdatos sobre esta distribución de la tenencia en los países de la Unión Europea aportan pruebas de la existencia de relaciones no lineales entre los recursos económicos y la propiedad de la vivienda. La columna (1) de la tabla 2 muestra la ratio entre tasas de propiedad de viviendas por unidades familiares de ingresos reducidos y de ingresos elevados para el año 2000³. El valor 0,5 que figura en los casos de Dinamarca, Suecia y los Países Bajos indica que en estos países la probabilidad de que las unidades familiares de ingresos reducidos tengan una vivienda en propiedad es, por término medio, la mitad que en el caso de las unidades familiares de ingresos elevados. Por el contrario, los valores en torno a 1 que figuran en los casos de España y Grecia (y, en menor medida, el valor 0,8 que figura en los casos de Italia y Portugal) indican que en estos países, como media, no existen diferencias con respecto a las probabilidades de posesión de una vivienda entre las unidades familiares de ingresos elevados y las de ingresos reducidos.

No obstante, desde una perspectiva distributiva, los valores más elevados de este índice que se observan en los países del sur de Europa no pueden interpretarse como prueba de una menor desigualdad o de una «democratización» en el acceso a la propiedad de la vivienda. La conexión entre propiedad de la vivienda y desigualdad social es bastante compleja, pero no es nuestra intención profundizar aquí en este tema⁴, sino únicamente presentar los datos con el fin de ilustrar una de las consecuencias más nítidas de los diferentes modelos de producción social de propiedad de la vivienda: la difusión de este tipo de tenencia entre todos los estratos sociales en el seno de los países mediterráneos.

En países como los nórdicos y el Reino Unido, donde existe un gran parque de viviendas de alquiler a precios asequibles y donde el acceso a la propiedad está regulado, fundamentalmente, por el propio mercado, esta forma de tenencia suele ser la opción elegida por los hogares acomodados, mientras que los de ingresos reducidos tienden a recurrir al alquiler.

Por el contrario, en los países mediterráneos, donde la disponibilidad de viviendas asequibles en el sector del alquiler no es generalizada y donde se disponía de espacio para el desarrollo y la construcción de la propia vivienda, la propiedad es una solución común también en los hogares de ingresos reducidos, como estrategia de carácter particular para la satisfacción de las necesidades de vivienda (Allen et al., 2004).

En este último caso, la tenencia en sí misma puede no ser un buen indicador de la desigualdad en materia de vivienda. De hecho, pueden existir diferencias significativas dentro del sector de la propiedad de la vivienda en lo que respecta, por ejemplo, al momento y la modalidad de acceso a la propiedad o a la calidad, el tipo y el entorno físico de la vivienda (Poggio, 2006a).

Tabla 2 - Distribución de la propiedad de la vivienda en 13 países europeos: indicadores seleccionados para la distribución de este tipo de tenencia entre distintas franjas de renta, para el grado de profesionalización dentro del sector inmobiliario y para el recurso al mercado hipotecario.

	(1) Índice de distribución de la propiedad de la vivienda (2000)	(2) Índice de profesionalización inmobiliaria (2000)	(3) Índice de deuda hipotecaria per capita (Reino Unido =100) (2005)
Suiza	n.a.	2,1	150
Alemania	0,6	3,7	60
Países Bajos	0,5	4,3	127
Dinamarca	0,5	7,4	154
Suecia	0,5	8,4	75
Austria	0,8	3,4	28
Francia	0,6	5,3	35
Reino Unido	0,6	6,3	100
Noruega	n.a.	5,1	115
Italia	0,8	3,8	18
Portugal	0,8	2,7	32
Grecia	1,1	0,2	17
España	1,0	4,7	47

Fuentes: elaboración propia a partir de datos de (1) Ministry of Infrastructures and Transports (2007); (2) Eurostat; (3) *European Mortgage Federation*.

Notas: (1) El índice de distribución es la ratio entre la tasa de propiedad para hogares de ingresos reducidos (< 60% de la renta media) y la tasa para hogares de ingresos elevados (> 140% de la renta media). (2) El índice de profesionalización es el número de personas empleadas en la industria inmobiliaria por cada 1.000 habitantes. (3) Los datos de deuda hipotecaria per capita se han convertido en un índice tomando como referencia el Reino Unido (Reino Unido = 100). (4) n.a.: no se aplica.

Tabla 3 - Distribución de la propiedad de la vivienda y de las modalidades seleccionadas de adquisición de bienes inmuebles entre la población de edad avanzada (a partir de 50 años) en Europa, 2004 (%)

	Tasa de propiedad de la vivienda (%)	Modalidades seleccionadas de adquisición de la vivienda familiar (% referido únicamente a ocupantes de vivienda propia)		
		Herencia	Donación	Con apoyo familiar
Suiza	57,5	7,9	1,0	8,2
Alemania	52,6	18,0	2,2	1,6
Países Bajos	56,0	1,9	0,0	1,4
Dinamarca	72,1	1,1	0,5	2,9
Suecia	72,0	3,4	0,7	2,3
Austria	60,5	17,5	2,4	7,9
Francia	76,0	9,6	0,5	3,8
Italia	76,5	20,9	2,3	11,4
Grecia	84,7	15,7	2,1	13,8
España	87,4	14,8	1,5	7,4

Fuentes: elaboración propia a partir de Börsch-Supan et al. (2005: tablas 2A.5 y 2A.6)

Los dos índices que se presentan en las columnas (2) y (3) de la tabla 2 aluden, al menos como indicadores aproximados, a la relevancia de los canales de mercado dentro de los sistemas de vivienda correspondientes y, en concreto, al grado de profesionalización inmobiliaria y a la fiabilidad de las hipotecas como instrumentos de financiación del acceso a la propiedad de la vivienda, respectivamente. Los valores del primer índice reflejan el número de empleados en la industria inmobiliaria por cada 1.000 habitantes, mientras que los de la columna (3) muestran la deuda por hipoteca residencial per capita en los países estudiados en forma indexada, considerando el Reino Unido como punto de referencia, cuyo índice se ha establecido en 100.

Los países del sur de Europa se encuentran entre los que presentan valores más bajos para los dos índices analizados.

Asimismo, presentan los valores más bajos si se estudian únicamente los países con una tasa elevada de viviendas en propiedad, lo cual no es de extrañar, ya que este dato es coherente tanto con la mayor incidencia de las prácticas privadas de promoción inmobiliaria presentes en estos países como con el papel de primer orden que desempeñan los ahorros privados y el patrimonio familiar (en lugar de las hipotecas) en lo que atañe a la financiación de la propiedad de la vivienda.

Los canales de comercialización tienen menor importancia en la Europa continental y del sur que en otros países (Allen et al., 2004; Martens, 1985). La construcción y promoción de carácter particular permiten que los hogares con ingresos reducidos empleen su propio tiempo, mano de obra y capital social para compensar la escasez de recursos económicos (Bourdieu y de Saint Martin, 1990; Kurz, 2004; Tosi, 1987). Este hecho se verifica especialmente en las zonas rurales y, en general, en los sistemas de vivienda en los cuales no se aplica una normativa de planificación estricta o en los que se tolera la construcción ilegal, como era el caso de la mayor parte de los países del sur de Europa hasta hace unas décadas (Allen et al., 2004; Bernardi y Poggio, 2004). Ello explica parcialmente la expansión de este tipo de tenencia entre los hogares pobres.

Las grandes promotoras especulativas y los profesionales inmobiliarios han desempeñado tradicionalmente un papel básico en la provisión de viviendas dentro del Reino Unido, en un contexto de libre mercado. Se ha estimado que en 1991 las agencias inmobiliarias participaban en aproximadamente un 80% del total de las transacciones realizadas en este país, mientras que las cifras para Italia y Alemania eran, respectivamente, del 35% y del 60% (Comisión Europea, 1995).

En cualquier caso, es importante observar dentro de este panorama que tanto la relevancia de los profesionales inmobiliarios como el uso del mercado hipotecario está ascendiendo rápidamente, en especial en España.

6. POLÍTICAS RELACIONADAS CON LA VIVIENDA

Las políticas nacionales relativas a la vivienda en Europa varían en función del contexto y de los instrumentos específicos adoptados. Una primera distinción (tabla 1) es la existente entre países con un sistema de alquiler desarrollado y países donde la propiedad de la vivienda constituye la forma más extendida de tenencia.

En el primer caso, las políticas de vivienda han conseguido, de un modo u otro, desarrollar un sólido parque de viviendas sociales y gestionar el sistema de alquileres en su conjun-

to. Pero el tema central es aquí la propiedad de la vivienda, que constituye la tenencia más habitual en el sur de Europa.

La propiedad de la vivienda se facilita en casi todos los países mediante un tratamiento fiscal favorable y, en muchas ocasiones, mediante planes de ahorro específicos. Existen diferencias en el impacto distributivo de estos instrumentos, pero hay otras herramientas políticas que caracterizan mejor las distintas trayectorias nacionales y modelos de propiedad de la vivienda.

A continuación analizaremos brevemente distintos patrones de políticas relativas a la vivienda que apoyan la propiedad, utilizando los casos de Noruega, el Reino Unido e Italia a modo de ejemplos.

El desarrollo de la propiedad de la vivienda en Noruega se ha llevado a cabo, con objetivos igualitarios, mediante políticas integradoras. Tres son los pilares básicos sobre los que se sustenta este sistema social de propiedad de la vivienda: los instrumentos de planificación urbanística que permiten a los ayuntamientos controlar los precios del terreno; el Banco Nacional de Vivienda (*National State Housing Bank*), que concede crédito a los compradores y prestaciones para vivienda, y las cooperativas subvencionadas para la promoción de viviendas en propiedad en zonas urbanas (Gulbrandsen, 1988).

Esta expansión de la vivienda en propiedad en Noruega está vinculada a dos tipos principales de producción de vivienda: la promoción particular de la propia vivienda en las zonas rurales y la promoción a gran escala por parte de cooperativas en las áreas urbanas (*ibid.*), ambas apoyadas por condiciones crediticias favorables del Banco Nacional de Vivienda.

Los gobiernos socialdemócratas han apoyado el desarrollo de la propiedad de la vivienda desde el final de la Segunda Guerra Mundial a través de un enfoque integrador y dentro de un sistema de bienestar avanzado.

Las políticas relativas a la vivienda han prestado su apoyo a la expansión de la propiedad también en Gran Bretaña, en especial desde los años ochenta, si bien de un modo distinto. El debate político durante esta década se centraba en la privatización de la vivienda municipal a través del programa «*Right to buy*» o «Derecho a comprar», que trasladó 1,3 millones de viviendas desde el parque social al sector de la vivienda en propiedad (Ermish y Halpin, 2004).

Una política de carácter más estructural ha puesto en práctica la liberalización temprana del mercado crediticio, que permite a los bancos recaudar fondos para hipotecas en el mercado financiero internacional, en lugar de descansar únicamente sobre bonos específicos (Ball, 1990). Con ello se ha incrementado de forma considerable el suministro de créditos para vivienda y, por consiguiente, la capacidad económica de las familias, mientras que las restricciones en el sistema de alquileres (un mercado de alquileres libre y un sector de vivienda social subordinado a estrictos criterios de selección en función de los recursos económicos) han repercutido en un aumento de la demanda de vivienda en propiedad.

Por su parte, la política de vivienda italiana se ha orientado tradicionalmente hacia la propiedad. La misma promoción de viviendas sociales (de alquiler) pronto ha asistido a la privatización de su reserva a través de la asignación simultánea de viviendas en propiedad. Durante la práctica totalidad del siglo XX, los gobiernos liberales, fascistas y (tras la Segunda Guerra Mundial) cristianodemócratas han aplicado una doble estrategia en el reparto de la reserva de viviendas sociales, al ofrecer parte de las viviendas nuevas en alquiler y otra parte en propiedad mediante diversos tipos de contratos de arrendamiento financiero cuyos prin-

cipales beneficiarios eran los funcionarios públicos y los hogares de clase media (Poggio, 2006b). Entre 1951 y 1970 se concluyeron 800.000 viviendas públicas, mientras que 850.000 fueron privatizadas (Padovani, 1996). En décadas recientes se han llevado a cabo nuevos planes de privatización del parque existente.

Hasta cierto punto, la expansión de la vivienda en propiedad se ha realizado en detrimento del desarrollo de un amplio parque de vivienda social (de alquiler). Esta política ha sido inspirada ideológicamente por la doctrina social de la Iglesia Católica, que considera la expansión de la pequeña propiedad y el ahorro como la mejor solución a la «cuestión social»⁵.

Con la excepción del mencionado enfoque de «privatización continua», el desarrollo de la vivienda en propiedad se ha fomentado principalmente mediante la ausencia de políticas. A este respecto, se aprecian dos elementos especialmente significativos: una gestión ineficaz del mercado del alquiler que, desde los años setenta, no ha dejado a los hogares italianos alternativas razonables a la compra de vivienda (Bernardi y Poggio, 2004) y una ejecución tardía de instrumentos de planificación urbanística y rural que permitía (hasta los ochenta) la adopción de estrategias informales centradas en la esfera familiar para acceder a la propiedad de modo asequible. La relevancia de estos dos elementos se ha reconocido también para los restantes países mediterráneos (Allen et al., 2004).

La expansión de la vivienda en propiedad en estos países tuvo lugar en el contexto de un sistema socioeconómico que, en gran medida, permanecía aún ligado a las sociedades preindustriales tradicionales, y de un sistema de bienestar caracterizado por una intervención estatal limitada (ibid.). Así las cosas, la propiedad no solo permitía disponer de una vivienda, sino que también funcionaba como un recurso más complejo de bienestar privado, al garantizar un refugio y también una pensión en especie, algo que, por ejemplo, pudiese cambiarse por cuidados de ser necesario.

7. EL PAPEL DE LA FAMILIA

Los canales externos al mercado (por lo general, de carácter familiar) son también relevantes en la provisión y asignación de vivienda. En este sentido, se ha aludido ya al papel de las viviendas exentas de alquiler cedidas en el seno de las redes familiares y a la importancia de la construcción y promoción de la propia vivienda por la familia o la comunidad⁶.

Asimismo, la propiedad de la vivienda puede transferirse de generación a generación mediante herencia, donación y diversas formas de apoyo financiero. En este punto, es importante tener en cuenta que existen notables diferencias culturales no solo entre países, sino también dentro de un mismo país, con respecto a la actitud de la población a la hora de ayudar a sus hijos (Gulbrandsen y Langsether, 2003; Kohli, 2004; Spilerman, 2004). Estas diferencias se reflejan también en los distintos sistemas legales y fiscales relativos a la transmisión intergeneracional (Beckert, 2005; Kohli, ibid.). En cualquier caso, el apoyo al acceso por parte de los descendientes a la propiedad de la vivienda constituye la principal motivación para la realización de transferencias económicas intergeneracionales en Europa occidental (Attias-Donfut, Ogg y Wolff, 2005).

La tabla 3 muestra algunos de los resultados de la Encuesta sobre Salud, Envejecimiento y Jubilación en Europa, más conocida como SHARE (*Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe*), cuyos datos se refieren a la población de edad avanzada (a partir de 50 años) de diez países. Lamentablemente, la encuesta no incluye al Reino Unido ni a Noruega.

En la tabla se presenta la distribución de la propiedad de la vivienda y de la modalidad seleccionada para acceder a su tenencia. Las estimaciones relativas a la tasa de viviendas en propiedad son coherentes con los datos mostrados en la tabla 17. Más interesantes resultan los datos referentes a la modalidad de acceso a la propiedad de la vivienda, ya que las modalidades seleccionadas reflejan distintos canales posibles de transmisión intergeneracional: herencia, donación y otras formas de apoyo económico por parte de la familia.

Estos datos arrojan diferencias claras. Teniendo en cuenta las tres formas de ayuda familiar en su conjunto, es posible distinguir entre aquellos países en los cuales la familia desempeña un papel relevante y aquellos en los que no es este el caso: aproximadamente un tercio de los hogares griegos e italianos estudiados y un cuarto de los españoles han accedido a la propiedad de la vivienda gracias a algún tipo de transmisión familiar; en cambio, la cifra correspondiente a los hogares de Dinamarca, los Países Bajos y Suecia no llega al 7%.

Las estimaciones para Austria, Francia, Alemania y Suiza sugieren que la importancia de la familia en estos países se encuentra en un nivel intermedio entre los dos grupos de países previamente analizados.

Por otra parte, se ha apuntado que, si bien la transmisión hereditaria es una modalidad relevante para el acceso a la propiedad de la vivienda, es obvio que la trayectoria de los beneficiarios en este ámbito no puede depender de ella, puesto que el fallecimiento de un familiar no es nunca un suceso planificado. Por el contrario, las transferencias *inter vivos* (donaciones y apoyo financiero) permiten una interacción de carácter más estratégico entre donantes y receptores. Estos últimos pueden planificar mejor su trayectoria en relación con la vivienda teniendo en cuenta este tipo de transmisión. Por ello, las transferencias *inter vivos* resultan, en cierto modo, más interesantes que la herencia (Guiso y Jappelli, 1996; Kohli, 1999).

La panorámica presentada hasta el momento teniendo en cuenta las transmisiones intergeneracionales en su conjunto no sufre modificaciones sustanciales si se atiende únicamente a la estimación de las donaciones y ayuda financiera: la relevancia de las transmisiones *inter vivos* en el acceso a la propiedad de la vivienda es mayor en el sur de Europa que en el norte.

8. CONCLUSIONES PROVISIONALES

En el presente artículo se ha intentado ofrecer una introducción al análisis comparativo de los sistemas de vivienda y a las complejas relaciones existentes entre estos y los sistemas de bienestar de los cuales forman parte. Para ello, se han descrito las características básicas de los sistemas de vivienda en Europa occidental y se han aportado argumentos a favor de la importancia teórica de un modelo de vivienda relativo al sur de Europa.

En el marco de dicho modelo, la familia ha desempeñado tradicionalmente un papel relevante en la provisión y asignación de vivienda, en un contexto de intervención estatal limitada en este ámbito y, a nivel más general, en el sistema de bienestar. Por otra parte, la propiedad de la vivienda constituye un complejo recurso de bienestar privado que se produce, en gran medida, en el seno de las redes familiares mediante prácticas de promoción de carácter informal y también a través de transmisiones intergeneracionales.

Precisamente estas prácticas de promoción constituyen un factor clave para explicar la difusión de este tipo de tenencia en todos los estratos sociales y representan, en el contexto del sur de Europa, un valioso canal para un acceso relativamente barato a la propiedad de la vivienda.

Sin embargo, es necesario señalar que a lo largo de las últimas décadas se ha percibido una progresiva erosión de este canal informal para la provisión de vivienda. La plena aplicación de instrumentos de planificación urbanística y territorial, la menor tolerancia para con la edificación ilegal y la demanda de un mayor nivel de calidad en la construcción, entre otros factores, obstaculizan, sin duda alguna, la promoción y construcción particular de la propia vivienda. Por el contrario, los canales de comercialización están adquiriendo mayor importancia tanto en lo referente a la provisión de viviendas como a la financiación de la propiedad de estas.

De acuerdo con estos cambios, existen pruebas de que las prácticas de las familias se adaptan y de que las transferencias económicas *inter vivos* entre generaciones desempeñan un papel de primer orden (Bernardi y Poggio, 2004), si bien es obvio que esto no ocurre en todas las familias. La dependencia de las transmisiones intergeneracionales y del patrimonio familiar para la propiedad de la vivienda representa un factor específico en la reproducción de las desigualdades sociales (ibid.; Tosi, 1987).

Finalmente, en este contexto de disponibilidad limitada de alternativas (seguras y asequibles) dentro del sistema de arrendamiento, con precios elevados y una fuerte dependencia del patrimonio familiar para el acceso a la propiedad de la vivienda, es probable que se produzcan resultados críticos, especialmente para los recién llegados al mercado inmobiliario.

Por una parte, se produce un intercambio entre la entrada en el mercado laboral de las generaciones jóvenes y la inversión necesaria para la adquisición de una vivienda. Sin embargo, esta última es difícilmente compatible con la movilidad y la flexibilidad que requiere el mercado de trabajo y también con la inestabilidad de los ingresos típica en las primeras etapas de la carrera profesional.

Debido a la importancia que reviste la inversión en la adquisición de una vivienda en una etapa temprana de la vida familiar, este rasgo del sistema de vivienda mediterráneo está correlacionado también con una formación tardía de la familia y con una tasa de fertilidad reducida (Bernardi, 2005; Jurado Guerrero, 2003; Mulder y Billari, 2006).

Paradójicamente, una mejor comprensión de la propiedad de la vivienda en el sur de Europa puede aportar argumentos a favor de la necesidad de nuevas políticas dirigidas al sector del alquiler.

Notas

- 1 Así define el término «conmodificación» José Luis Pinillos, catedrático de Psicología y miembro de la Real Academia de la Lengua Española: «proceso abstractivo en virtud del cual a los objetos se les segrega de los contextos físicos, psíquicos y socioculturales en que se generan, para reducirlos a unos términos de beneficio económico» (José Luis Pinillos Díaz. 2002. «Postmodernismo y psicología. Una cuestión pendiente», en *Anales de Psicología*, 18(1), pp. 1-11 http://www.um.es/facpsi/analeps/v18/v18_1/01-18_1.pdf) [N. de la T.].
- 2 Véase el análisis ofrecido por Kemeny y Lowe (1998).
- 3 Los datos se han extraído de la encuesta Panel de Hogares de la Comunidad Europea.
- 4 Para más detalles, véase Kurz y Blossfeld (2004b).
- 5 [...] *Si el obrero percibe un salario lo suficientemente amplio para sustentarse a sí mismo, a su mujer y a sus hijos, dado que sea prudente, se inclinará fácilmente al ahorro y hará lo que parece aconsejar la misma naturaleza: reducir gastos, al objeto de que quede algo con que ir constituyendo un pequeño patrimonio. Pues ya vimos que la cuestión que tratamos no puede tener una solución eficaz si no es dando por sentado y aceptado que el derecho de propiedad debe considerarse inviolable. Por ello, las leyes deben favorecer este derecho y proveer, en la medida de lo posible, a que la mayor parte de la masa obrera tenga algo en propiedad. Con ello se obtendrían notables ventajas, y en primer lugar, sin duda alguna, una más equitativa distribución de las riquezas. La violencia de las revoluciones civiles ha dividido a las naciones en dos clases de ciudadanos, abriendo un inmenso abismo entre una y otra. En un lado, la clase poderosa, por rica, que monopoliza la producción y el comercio, aprovechando en su propia comodidad y beneficio toda la potencia productiva de las riquezas, y goza de no poca influencia en la administración del Estado. En el otro, la multitud desamparada y débil, con el alma lacerada y dispuesta en todo momento al alboroto. Mas, si se llegara prudentemente a despertar el interés de las masas con la esperanza de adquirir algo vinculado con el suelo, poco a poco se iría aproximando una clase a la otra al ir cegándose el abismo entre las extremadas riquezas y la extremada indigencia...* (León XIII, *Rerum Novarum*).
- 6 Es probable que la familia desempeñe también un papel significativo en el sistema de alquiler, pero este tema de investigación se encuentra prácticamente inexplorado.
- 7 Las tasas presentadas en la tabla 3 son más altas que las que figuran en la primera tabla, al tiempo que las diferencias entre países son más reducidas. Esto se debe a la distinta selección de población realizada para la encuesta SHARE.

BIBLIOGRAFÍA

- ADAMS, C. T. 1990. «Housing policy», en A. J. Heidenheimer, H. Hecló y C. T. Adams, (eds.). *Comparative public policy*, 3.ª ed. New York: St. Martin's Press, pp. 97-131.
- ALLEN, J., J. Barlow, J. Leal, M. Thomas y L. Padovani. 2004. *Housing & welfare in Southern Europe*. Oxford: Blackwell.
- ATTIAS-DONFUT, C., J. Ogg y F. C. Wolff. 2005. «Financial transfers», en A. Börsch-Supan, A. Brugiavini, H. Jürges, J. Mackenbach, J. Siegrist y G. Weber (eds.). *Health, ageing and retirement in Europe. First results from the Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe*. Mannheim: Mannheim Research Institute for the Economics of Aging, Strauss GmbH, pp. 179-185.
- BALCHIN, P. 1996. *Housing policy in Europe*. London: Routledge.
- BALL, M. 1986. «Housing analysis: Time for a theoretical refocus?», en *Housing studies*, 3(1), pp. 147-165.
- BALL, M. 1990. *Under one roof. Retail banking and the international mortgage finance revolution*. New York: Harvester-Wheatsheaf.
- BARLOW, J. y S. Duncan. 1994. *Success and failure in housing provision*. Trowbridge: Redwood Books.
- BECKERT, J. 2005. *The longue durée of inheritance law. Discourses and institutional development in France, Germany and the United States since the late 18th Century*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- BERNARDI, F. 2005. «Public policies and low fertility: Rationales for public intervention and a diagnosis for the Spanish case», en *Journal of European social policy*, 15(2), pp. 123-138.
- BERNARDI, F. y T. Poggio. 2004. «Home ownership and social inequality in Italy», en K. Kurz y H. P. Blossfeld (eds.). *Home ownership and social inequality in comparative perspective*. Stanford: Stanford University Press, pp. 187-232.
- BÖRSCH-SUPAN, A., A. Brugiavini, H. Jürges, J. Mackenbach, J. Siegrist y G. Weber (eds.). 2005. *Health, ageing and retirement in Europe. First results from the Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe*. Mannheim: Mannheim Research Institute for the Economics of Aging, Strauss GmbH.
- BOURDIEU, P. y M. de Saint Martin. 1990. «Le sens de la propriété. La genèse sociale des systèmes de préférences», en *Actes de la recherche en sciences sociales*, n.º 81/82, pp. 52-64.
- CANNARI, L., F. Nucci, y P. Sestito. 2000. «Geographic labour mobility and the cost of housing: Evidence from Italy», en *Applied Economics*, 32, pp. 1899-1906.
- CASTLES, F. G. 1998. «The really big trade-off: Home ownership and the welfare state in the New World and the Old», en *Acta Politica*, 33(1), pp. 163-184.
- CASTLES, F. G. y M. Ferrera. 1996. «Home ownership and the welfare state: Is Southern Europe different?», en *South European society and politics*, 1(2), pp. 163-184.
- CHIURI, M. C. y T. Jappelli. 2003. «Financial markets imperfections and home ownership: A comparative study», en *European economic review*, 47, pp. 857-875.
- CREMASCHI, M. y A. Tosi. 2001. «Casa e territorio», en Irer (ed.). *Quattro studi sulla vulnerabilità sociale. Rapporto sull'Indagine sociale lombarda 2000*. Milano: Guerrini e associati.
- ERMISH, J. y B. Halpin. 2004. «Home ownership and social inequality in Britain», en K. Kurz y H. P. Blossfeld (eds.). *Home ownership and social inequality in comparative perspective*. Stanford: Stanford University Press, pp. 255-280.
- ESPING ANDERSEN, G. 1985. *Politics against markets. The socialdemocratic road to power*. Princeton (Estados Unidos): Princeton University Press.
- ESPING ANDERSEN, G. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge (Reino Unido): Polity Press.
- ESPING ANDERSEN, G. 1999. *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- European Commission. 1995. *Panorama of EU industry 95/96*. Luxembourg: Office for official publication of the European Communities.
- GUIISO, L. y T. Jappelli. 1996. «Intergenerational transfers, borrowing constraints and the timing of home ownership», en *Temi di Discussione (Banca d'Italia)*, 275.
- GULBRANDSEN, L. 1988. «Norway», en H. Kroers, F. Ymkers y A. Mulder (eds.). *Between owner-occupation and rented sector: Housing in ten European countries*. De Bilt: Netherlands Christian Institute for Social Housing, pp. 121-143.
- GULBRANDSEN, L. y Å. Langsether. 2003. «Family transactions in the Norwegian housing market», en *Housing, theory and society*, 20(3), pp. 137-152.
- JURADO GUERRERO, T. 2003. «La vivienda como determinante de la formación familiar en España desde una perspectiva comparada», en *Revista española de investigaciones sociológicas*, 103, pp. 113-157.

- KEMENY, J. 1980. «Home ownership and privatization», en *International journal of urban and regional research*, 4(3), pp. 372-388.
- KEMENY, J. 1981. *The myth of home ownership: Private versus public choice in housing tenure*. London: Routledge y Kegan Paul.
- KEMENY, J. 1995. *From public housing to the social market: rental policy strategies in comparative perspective*. London: Routledge.
- KEMENY, J. 2001. «Comparative housing and welfare: Theorising the relationship», en *Journal of housing and the built environment*, 16(1), pp. 53-70.
- KEMENY, J. y S. Lowe. 1998. «Schools of comparative housing research: From convergence to divergence», en *Housing studies*, 13(2), pp. 161-176.
- KOHLI, M. 1999. «Private and public transfers between generations: Linking the family and the state», en *European societies*, 1(1), pp. 81-104.
- KOHLI, M. 2004. «Intergenerational transfers and inheritance: A comparative view», en M. Silverstein (ed.). *Intergenerational relations across time and place (Annual review of gerontology and geriatrics*, 24. New York: Springer, pp. 266-289.
- KURZ, K. 2004. «Home ownership and social inequality in West Germany», en K. Kurz y H. P. Blossfeld (eds.). *Home ownership and social inequality in comparative perspective*. Stanford: Stanford University Press, pp. 21-60.
- KURZ, K. y H. P. Blossfeld (eds.). 2004a. *Home ownership and social inequality in comparative perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- KURZ, K. y H. P. Blossfeld. 2004b. «Introduction: Social stratification, welfare regimes and access to home ownership», en K. Kurz y H. P. Blossfeld (eds.). *Home ownership and social inequality in comparative perspective*. Stanford: Stanford University Press, pp. 1-20.
- MARTENS, M. 1985. «owner-occupied housing in Europe: Postwar developments and current dilemmas», en *Environment and planning A*, 17(5), pp. 605-624.
- Ministry of Infrastructures and Transports (Italy). 2007. *Housing statistics 2005 - Computer file*. Rome: Ministry of Infrastructures and Transports.
- MULDER, C. H. 2006. «Home-ownership and family formation», en *Journal of housing and the built environment*, 21, pp. 281-298.
- MULDER, C. H. y F. Billari. 2006. «Home-ownership regimes and lowest-low fertility», artículo presentado en el congreso *Home ownership in Europe: Policy and research issues*, Delft, 23-24 noviembre.
- MULDER, C. H. y M. Wagner. 1998. «First-time home-ownership in the family life course: a West German-Dutch comparison», en *Urban studies*, 4(35), pp. 687-713.
- National Board of Housing Building and Planning - Sweden y Ministry for Regional Development of the Czech Republic. 2005. *Housing statistics in the European Union 2004*. Karlskrona (Sweden): Boverket, National Board of Housing, Building and Planning.
- PADOVANI, L. 1996. «Italy», en Paul Balchin (ed.). *Housing policy in Europe*. London: Routledge, pp. 188-209.
- POGGIO, T. 2005. «La casa come area di welfare», en *Polis*, 19(2), pp. 279-235.
- POGGIO, T. 2006a. «Different patterns of home ownership in Europe», artículo presentado en el congreso *Home ownership in Europe: Policy and research issues*, Delft, 23-24 noviembre.
- POGGIO, T. 2006b. «Proprietà della casa, disuguaglianze sociali e vincoli del sistema abitativo», en *Rivista delle politiche sociali*, 3, pp. 27-40.
- SEGALEN, M. 1995. «Continuités et discontinuité familiales: approche socio-historique du lien intergénérationnel», en C. Attias-Donfut (ed.). *Les solidarités entre générations. Vieillesse, familles, état*. Paris: Nathan, pp. 27-40.
- SPILERMAN, S. 2004. «The impact of parental wealth on early living standards in Israel», en *American journal of sociology*, 110(1), pp. 92-122.
- TOSI, A. 1987. «La produzione sociale della casa in proprietà: pratiche familiari, informale, politiche», en *Sociologia e ricerca sociale*, 22, pp. 7-24.
- TOSI, A. 1990. «Italy», en W. van Vliet (ed.). *International handbook of housing policies and practices*. New York: Greenwood Press, pp. 195-220.
- WERCZBERGER, E. 1997. «Home ownership and rent control in Switzerland», en *Housing studies*, 12(3), pp. 337-353.

LUIS LINARES, RONY LINARES, ARTURO HERRADOR, ROBERTO GALÁN VIOQUE,
EDUARDO GAMERO CASADO, DIEGO J. VERA JURADO _Universidad de Guatemala _[115-170]

Fortalecimiento municipal y descentralización en Guatemala



& *Resumen/Abstract: Tras la firma en Madrid de los tratados de paz de 1996, el refuerzo de las autoridades locales se convirtió en una prioridad en Guatemala, y lo mismo ocurrió con la ayuda y la cooperación exterior.*

Ya existe un sistema legal en vigor para los municipios y en el año 2002 se implantó una política nacional de descentralización. A pesar de todo, los avances han sido escasos.

Los gobiernos locales de Guatemala son muy débiles y se enfrentan a problemas muy graves, como la seguridad pública, la gestión de residuos, el abastecimiento de agua y la contaminación; problemas todos de competencia municipal.

La población en Guatemala es muy heterogénea. Alrededor de un 60% es población nativa, que son las personas que disponen de menos recursos y las que se enfrentan a los problemas sociales más graves. El sistema que utilizan los ayuntamientos, al igual que en muchos otros países de Suramérica, consiste en promover la integración de estos ciudadanos.

Hoy en día, se hace necesario aumentar los presupuestos locales (mediante el incremento de impuestos) y mejorar la formación y la continuidad de los empleados para poder así garantizar la eficacia necesaria de los servicios públicos locales.&

& *Palabras clave: Gobierno local, municipios, descentralización, Guatemala*

1. UNA REFLEXIÓN PREVIA SOBRE EL ESTADO EN CENTROAMÉRICA. EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO A TRAVÉS DEL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

El presente trabajo tiene su origen en la consultoría realizada en Guatemala sobre «Apoyo y coordinación de la estrategia y planes sobre procesos de reforma y desarrollo del marco normativo, competencial, financiero e institucional del sistema municipal en el contexto del proceso de consolidación y ordenamiento democrático del Estado de Guatemala». Esta consultoría se realizó en el marco del programa de descentralización y fortalecimiento municipal de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia del Gobierno de Guatemala, impulsado por la Unión Europea.

El propósito principal del estudio es la identificación de los aspectos más relevantes de la descentralización administrativa y el fortalecimiento de los municipios en Guatemala como vías de desarrollo y estabilización del propio Estado. Dada la debilidad institucional que existe en Guatemala, como sucede en otros países de América Latina, resulta necesario reforzar el papel de sus municipios, que gozan de pleno carácter democrático y tienen una autonomía constitucionalmente garantizada. De hecho, este apoyo a los municipios guatemaltecos fue uno de los principales compromisos de los Acuerdos de Paz firmados en Madrid en 1996 y dio lugar, en el año 2002, a la puesta en marcha de la Política Nacional de Descentralización con la aprobación de la Ley General de Descentralización. Los municipios constituyen, en este sentido, el elemento prioritario de la reforma y de su estabilidad y fortaleza dependerán gran parte de las opciones de mantener un sistema democrático y de derecho en Guatemala.

A partir de esta preocupación inicial sobre los municipios es necesario reflexionar, aunque sea brevemente, sobre la situación del propio Estado. En efecto, hay que afirmar que un Estado reducido es prácticamente incapaz de enfrentarse de forma adecuada a los nuevos retos globales. Los nuevos desafíos exigen del Estado la garantía de unas condiciones macroeconómicas que favorezcan la inversión privada nacional y foránea, la promoción de la competitividad económica de los sectores clave del país, el fortalecimiento del comercio exterior y unas políticas monetarias estables y creíbles para los inversores.

Al Estado también le corresponde desempeñar una función importante en el ámbito social para mejorar la cohesión social y reducir el nivel de pobreza. La población requiere de servicios sanitarios, educativos y sociales dignos prestados por las organizaciones no gubernamentales, las empresas privadas o el propio Estado. El fortalecimiento del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones, solo se puede acometer si al mismo tiempo se consolida la democracia, se impulsa el crecimiento económico y se reduce la desigualdad social. La recuperación del Estado y de las administraciones central y local es una tarea que tanto las cooperaciones nacionales como los organismos multilaterales están revalorizando en el momento actual. El fortalecimiento del Estado no significa eliminar de un solo golpe todos los instrumentos y herramientas de pasadas reformas, como la implementación de técnicas del sector privado en el sector público, la desregulación o la introducción de una planificación más estratégica y menos burocratizada. El refuerzo del Estado implica, sobre todo, legitimar su papel político y social para que promueva el desarrollo económico y la cohesión social.

En la actualidad, el Estado es aún insustituible y es difícil encontrar un ente no gubernamental, internacional o privado que sea capaz de arbitrar entre intereses diversos, colme las aspiraciones de sus nacionales de una forma legítima y permita la alternancia democrática de visiones

sobre el desarrollo económico y social. Si el Estado ha de cumplir ese papel desarrollista e integrador, deberá estar dotado de recursos suficientes, al mismo tiempo que se proporciona una arquitectura legítima. El Estado muestra una doble imagen: por un lado, es tan poderoso que no toma en cuenta los intereses del pueblo y rige a sus espaldas, quizá capturado por los intereses de una elite económica; por otro lado, es tan débil que es incapaz de transformar la sociedad, por lo que las mismas elites poderosas imponen su visión. Los estudios del Estado en América Latina parecen señalar continuamente la existencia de esta paradoja.

La modernización del Estado a veces se considera como si fuera un fin en sí mismo y no se vincula lo suficiente con otras metas de desarrollo, en particular, con el avance de la democracia política y la promoción de políticas a favor de los pobres. Es poco probable que la modernización del Estado avance significativamente a no ser que se vincule a la calidad de vida y a la mejora de las condiciones de la gente. Un país pobre con instituciones democráticas débiles, servicios públicos deficientes y recursos insuficientes no tendrá un Estado moderno, independientemente de los recursos que se inviertan en la reforma del mismo. Un Estado se tiene que modernizar junto con el resto de la sociedad y, si no lo hace así, continuará siendo obstaculizado por la ineficiencia, la corrupción, el débil rendimiento de cuentas y otras patologías que retardan el desarrollo.

La situación del Estado en América Latina posee peculiaridades distintas a las de otros países. En primer lugar, la situación inicial de la crisis del Estado era más grave que en el mundo desarrollado debido a la crisis fiscal, el agotamiento del modelo de crecimiento económico, la crónica deuda externa y las altas tasas de inflación. De ahí que la primera generación de reformas se centrara en la dimensión financiera del Estado poniendo el énfasis en la apertura comercial y el ajuste fiscal para reducir la inflación, al mismo tiempo que se reducía el tamaño del Estado. Esta reducción ha generado problemas de incapacidad de intervenir adecuadamente en el desarrollo económico y la cohesión social, por lo que la segunda generación de reformas se está orientando a la reconstrucción del aparato estatal mediante el desarrollo de su capacidad institucional.

Esta segunda generación de reformas se ha centrado especialmente en el refuerzo del Estado con ayuda, en muchos casos, de la cooperación internacional en varios ámbitos:

- El fortalecimiento de los municipios, objeto fundamental de nuestro trabajo, como vía de fortalecimiento del Estado.
- El apoyo, mediante asistencia técnica e inversiones, a la reforma y la reestructuración de las instituciones, las normas políticas y administrativas, las instituciones del servicio civil y los organismos reguladores y de control para garantizar la calidad regulativa, los mecanismos de rendición de cuentas, la coordinación entre instituciones del sector público y los sistemas de información y control.
- El apoyo al desarrollo de los recursos humanos públicos mediante formación, capacitación y asistencia técnica en la mejora de los sistemas de reclutamiento y remuneración basados en el mérito, la estabilidad, la flexibilidad, la integridad y la transparencia.
- El fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones del sector público para la realización de tareas y prestación de servicios mediante un apoyo a la implantación de sistemas de gestión pública, comunicación, estructuras de liderazgo, sistemas de control, sistemas de incentivos, dotación de infraestructuras, cambio de la cultura organizativa y capacitación.

- Apoyo a la lucha contra la corrupción mediante la asistencia técnica, la capacitación y la financiación de organizaciones orientadas hacia este fin.

La escasa capacidad del estado en Centroamérica supone un diagnóstico reiterado. En ese sentido, desde hace diez años aproximadamente, los gobiernos de estos países han lanzado un proceso de modernización y fortalecimiento del Estado, aunque también la antes comentada primera fase de reformas de la década de los ochenta comenzó a transformar el sector público incidiendo —desde entonces— indirectamente en las funciones y tamaño de la Administración y gestión públicas. En efecto, pueden distinguirse dos etapas con objetivos diferentes: inicialmente el énfasis se puso en el ajuste macroeconómico y, en consecuencia, en la reducción del sector público que acompañaba a las privatizaciones, la apertura comercial y el fomento del mercado; más tarde, desde mediados de la década de los noventa y una vez completadas formalmente las transiciones a la democracia en aquellos países que habían vivido experiencias autoritarias o revolucionarias, se ha introducido una mayor preocupación por mejorar las capacidades públicas y no renunciar a un fortalecimiento racional y eficiente del Estado en diversos ámbitos.

Estos procesos de reforma se han acometido con relativo éxito y, muchas veces, de forma lenta o parcial, pero en todos los países se han impulsado comisiones o agencias específicas (normalmente ubicadas a nivel presidencial) y planes genéricos o específicos de modernización de las estructuras estatales. Todo ello, además, en coherencia con las recomendaciones de las organizaciones internacionales de carácter multilateral (Banco Mundial, BID o PNUD), los donantes y agencias de cooperación (Unión Europea, US-AID o AECI) y con los programas políticos de las principales candidaturas electorales. Existe pues un consenso, que también alcanza a otras fuerzas sociales y a los expertos y académicos, sobre la prioridad de la reforma del Estado sin que ya se predique sin más que debe reducir su peso o sus actividades, pues el acuerdo se orienta más bien a reivindicar su importancia como regulador, supervisor y prestador de determinados servicios.

No hay que ignorar, sin embargo, las enormes dificultades con las que se enfrentan estos planes de modernización y capacitación del Estado y que tienen que ver con las grandes e históricas debilidades de los gobiernos centroamericanos en la dimensión económica (fragilidad fiscal), política (deslegitimación ciudadana) e institucional (cultura administrativa clientelar y patrimonial). Los obstáculos de un contexto tan complicado han aumentado incluso en los últimos años como consecuencia, precisamente, de la retirada del Estado durante el periodo de las reformas económicas de ajuste, que empeoró aún más la baja calidad de la prestación de los servicios públicos; o por la desafección que ha supuesto el descontento democrático y la irrupción en los medios de comunicación de numerosos escándalos de corrupción entre los políticos y funcionarios. No obstante, el convencimiento sobre la bondad de las reformas y la insistencia en impulsarlas y perfeccionarlas puede inclinar la balanza hacia los actores favorables a los procesos de reforma y hacer que estos logren resultados tangibles.

2. LA SITUACIÓN DEL MUNICIPIO Y DEL GOBIERNO LOCAL EN GUATEMALA

Las municipalidades son instituciones que, en general, cuentan con una buena valoración por parte de la población guatemalteca. En un país donde el aparato del Estado, el Organismo Ejecutivo, es muy débil y además concentra su presencia en la capital del país, las municipalidades se convierten en las únicas administraciones visibles para los ciudadanos, salvo en las

municipalidades que son cabeceras departamentales, en las que también pueden encontrarse con los gobernadores, que son entes desconcentrados de la Administración estatal.

La división Política del Estado guatemalteco se encuentra contenida en el artículo 141 de la Constitución Política de la República, mientras que la división territorial se define en el 142 y la administrativa en el artículo 224 del mismo texto constitucional. Este último divide el territorio nacional en departamentos y municipios, aunque deja abierta la puerta para el establecimiento de un régimen que incluya regiones o cualquier otro sistema, sin que esto menoscabe la autonomía municipal.

De conformidad con el artículo 134 constitucional, la autonomía del municipio es una delegación del Estado. En este caso, por Estado debe entenderse el Estado-Nación que ejerce su soberanía por delegación del pueblo, a través de sus tres Organismos, en todo el territorio nacional, que comprende una única e indiscutible unidad territorial.

Por así establecerlo la ley (artículo 4 del Código Municipal), se consideran entidades locales territoriales, además del municipio, las siguientes:

- 1) Los distritos metropolitanos.
- 2) Las mancomunidades de municipios.
- 3) Las entidades locales de carácter territorial en que se encuentre dividido el municipio, tales como: aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, *notificación, parcelamiento* urbano o agrario, micro región y finca.

Así como se faculta al Estado para que sea el Congreso de la República el que pueda modificar la división administrativa del territorio nacional con el fin dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país, también se faculta al municipio para que sea este quien defina cualquier otra forma de ordenamiento territorial local, amén de las establecidas en el literal b) del artículo 4 del Código Municipal.

El territorio del municipio presenta una autonomía política y administrativa de carácter funcional, mas no así una autonomía territorial. Sin embargo, el territorio de cada municipio le sirve para establecer el radio de acción de sus competencias propias o delegadas y son estas las que sí presentan un carácter algunas veces contradictorio que permite que se superpongan, prevaleciendo las del gobierno central sobre las del municipio, por carecer este último de las capacidades necesarias para ejercerlas por sí mismo.

Las disfuncionalidades de un sistema que constitucionalmente se regula como descentralizado se materializan en una tangible realidad que impide tal situación, generando contradicciones aparentes o reales procedentes de la propia legislación y de la realidad socioeconómica y política del desarrollo del Estado guatemalteco.

2.1. Aspectos que facilitan el fortalecimiento municipal y la descentralización en Guatemala

De la situación que los municipios presentan en Guatemala se desprenden una serie de circunstancias que facilitan un reforzamiento de su papel en el conjunto de sus instituciones públicas.

2.1.1. Plena legitimación democrática de los municipios de Guatemala

En primer lugar hay que destacar el pleno carácter democrático que tienen las municipalidades en Guatemala. Los cargos políticos son elegidos directamente por los vecinos, lo que conlleva que tengan una representatividad directa. Esta relación que existe entre las autori-

dades locales y los ciudadanos no se da con otros entes administrativos como, por ejemplo, las administraciones descentralizadas, cuyos cargos directivos son nombrados usualmente por el propio presidente de la República.

De esta forma, el artículo 254 de la Constitución guatemalteca establece que «el gobierno municipal será ejercido por un concejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos». Son, por tanto, los vecinos los que eligen a quienes van a ejercer el gobierno municipal mediante un sufragio universal y secreto, de la misma manera que eligen a sus representantes en el Congreso de la República o eligen a su presidente, cabeza del Organismo Ejecutivo. Todos los miembros del concejo municipal son, por lo tanto, electos¹.

El sistema electoral guatemalteco trata de favorecer que se den mayorías estables en los Consistorios municipales estableciendo dos formas distintas de nombramiento de los cargos electorales municipales. De acuerdo con lo que dispone su artículo 202, serán elegidos como alcaldes y síndicos quienes hayan obtenido un mayor número de votos. Se trata de una elección por mayoría relativa sin exigencia de que se dé una segunda vuelta electoral. Los concejales, por el contrario, se eligen a través de un sistema de representación proporcional de minorías (artículo 203 LEPP).

2.1.2. Garantía constitucional de la autonomía municipal

La tradición constitucional de Guatemala a partir de 1945 incluye, dentro de la estructura del Estado, a los municipios, a los que dota de autonomía. Su Constitución vigente proclama expresamente la autonomía municipal en su artículo 253, estableciendo que «los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas». Como ha proclamado la Corte de Constitucionalidad, se trata de una autonomía de carácter político, no solamente técnico administrativo, lo que hace que las municipalidades guatemaltecas estén capacitadas para poder ejercer políticas propias. Aunque el constituyente no definió el alcance de esta autonomía municipal, de este precepto se infiere la intención de introducir un concepto amplio y no restringido de la misma al indicar que, «entre otras funciones les corresponde: a) Elegir a sus propias autoridades; b) Obtener y disponer de sus recursos; y c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios», facultándolas asimismo para emitir las ordenanzas y reglamentos respectivos. Esta previsión guarda coherencia con otros mandatos constitucionales relativos a promover de forma sistemática la descentralización económica administrativa con el fin lograr un adecuado desarrollo regional del país². El municipio está dotado, por tanto, del atributo de la autonomía, aunque con la obligación de coordinarse con el Organismo Ejecutivo.

En materia financiera, el ámbito de la autonomía municipal comprende la facultad de obtener y disponer de sus recursos y procurar el fortalecimiento económico para realizar obras y prestar los servicios que sean necesarios,³ condicionando la captación de estos recursos al principio de legalidad establecido en el artículo 239 constitucional. Este da exclusividad al Congreso de la República para decretar, entre otros tributos, los arbitrios y, por ende, el hecho generador de los mismos, el sujeto pasivo en la relación tributaria, la base imponible y el tipo impositivo, quedando la relación municipio-contribuyente regulada en la reglamentación municipal, en la que se concreta en cada caso la determinación cuantitativa de la base imponible individual.

El componente financiero de la autonomía municipal es reforzado con la prohibición constitucional (artículo 261) de que ningún organismo del Estado pueda eximir del pago de tasas o arbitrios municipales a personas individuales o jurídicas, salvo las propias municipalidades.

Hay que señalar asimismo que en los Acuerdos de Paz también se hace referencia a la autonomía municipal. Así, en el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, en el apartado relativo a democratización y desarrollo participativo, se encuentra el compromiso relativo a «propiciar la participación social en el marco de la autonomía municipal, profundizando el proceso de descentralización hacia los gobiernos municipales con el consiguiente reforzamiento de sus recursos técnicos, administrativos y financieros».

El principio de autonomía local implica que las municipalidades están investidas de unas cuotas de poder político que les viene atribuido directamente por la Constitución. Precisamente el artículo 3 del Código Municipal trata de concretar el contenido de esta autonomía señalando que «en ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, este elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos». Pero autonomía no puede equipararse nunca a soberanía, lo que determina que el alcance de la autonomía municipal venga limitado por la Constitución y las funciones que atribuye a otros poderes públicos. Así se encarga de precisar este mismo precepto con rotundidad: «para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda».

Por otra parte, la autonomía local constituye también un límite a la actuación de otras instituciones públicas, incluido el Congreso de la República, que no podrán adoptar decisiones que supongan un menoscabo del campo de actuación de las corporaciones locales. Como dispone el último inciso del reiterado artículo 3, «ninguna ley o disposición legal podrá contratar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República».

Con este marco normativo y a pesar de las carencias y contradicciones que se puedan poner de manifiesto en su momento, se puede afirmar que el sistema guatemalteco tiene los elementos formales suficientes para poder iniciar un proceso de descentralización, dotando a los municipios de los elementos competenciales que les permita el ejercicio autónomo de sus funciones. Dicho en otras palabras, el legislador reconoce a los municipios como entidades públicas autónomas y capacitadas para poder ejercitar competencias diferenciadas de aquellas que ejerce el propio Estado.

2.1.3. La existencia de un marco de competencias municipales propias

Lo que determina el poder de una institución, es decir, la importancia que esta tiene en el conjunto de la organización pública de un país, son las competencias y funciones que tenga atribuidas. En consecuencia, son las denominadas competencias propias de las municipalidades guatemaltecas las que marcan el protagonismo que estas van a tener en el conjunto del Estado. La configuración de estas competencias viene recogida, como se ha dicho, en el Código Municipal. En concreto, su artículo 68 recoge un listado amplio de competencias. Este código, antes de establecer el conjunto de asuntos sobre los que las municipalidades tienen competencias propias, recoge una cláusula de competencia abierta al señalar en

su artículo 67 que «el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales, y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio». Este precepto da una amplia libertad a las municipalidades para atender a las necesidades de los vecinos, aunque siempre condicionada a que sea en el ámbito de sus competencias, es decir, en relación con sus competencias propias.

Tampoco el listado del artículo 68 constituye un listado cerrado. Otras leyes pueden ampliar sus competencias propias, como es el propósito de la Ley General de Descentralización, aprobada por el Decreto número 14-2002 del Congreso de la República, de 11 de abril de 2002, que fue prácticamente simultánea en el tiempo al CM. Todo ello sin perjuicio de que, además, los municipios puedan recibir por delegación competencias del Organismo Ejecutivo en los términos previstos en los artículos 6, 70 y 71 del Código Municipal y en el 3 de la Ley del Organismo Ejecutivo, aprobada por el Decreto número 114-97.

Sin duda son las competencias propias municipales el eje del régimen local. Como recoge expresamente el artículo 6 del CM, integran estas competencias «todas aquellas inherentes a su autonomía establecida constitucionalmente de acuerdo a sus fines propios». En relación con el listado de competencias del artículo 68 del CM, es necesario hacer algunas precisiones. En primer lugar, estas competencias pueden clasificarse en distintos grupos según su naturaleza. Por un lado se encontrarían las competencias que se corresponden con servicios públicos municipales a los que tienen derecho los vecinos: en este grupo se encontrarían casi todas las actividades que aparecen en su apartado a, que comprende el «abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada; alcantarillado; alumbrado público; mercados; rastros; administración de cementerios; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; limpieza y ornato»; en el apartado h, «Gestión y administración de farmacias municipales populares»; y en el apartado j, «Administrar la biblioteca pública del municipio». Para la prestación de estos servicios municipales, el CM da una gran libertad a las municipalidades (arts. 68 primer inciso y 72 y siguientes). Entre estos medios de gestión debe destacarse, por su importancia creciente, la constitución de mancomunidades de municipios entre cuyos objetivos, de acuerdo con lo que dispone el artículo 49 *in fine* del CM, figura el de «la prestación eficiente de servicios de su competencia».

Otro grupo de competencias serían las relativas a las infraestructuras viarias municipales que recogen la «construcción y mantenimiento de caminos de acceso a las circunscripciones territoriales inferiores al municipio», la «pavimentación de las vías públicas urbanas y mantenimiento de las mismas» y la «promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación» —apartados b, c e i respectivamente—; sobre seguridad pública, que comprende «la prestación del servicio de policía municipal» —apartado n—; sobre control administrativo municipal de distintas actividades públicas o privadas y de regulación, como «la autorización y control de los cementerios privados» —apartado a—, la «regulación del transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales» —apartado d—, la «autorización de las licencias de construcción de obras, públicas o privadas, en la circunscripción del municipio» —apartado e— y la de «velar por el cumplimiento y observancia de las normas de control sanitario de la producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas a efecto de garantizar la salud de los habitantes del municipio» —apartado f—.

En lo que respecta a la competencia sobre regulación del transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales, que se refiere al transporte urbano, sea de pasajeros o de carga, hay que señalar que el Reglamento del Servicio de Transporte Extraurbano de Pasajeros por Carretera, contenido en el Acuerdo Gubernativo 42-94 de 3 de febrero de 1994, en su artículo 3, establece que el servicio de transporte urbano se regulará conforme a lo dispuesto en el Código Municipal, con lo que se refuerza la competencia del gobierno municipal. De acuerdo con lo que dispone su artículo 2, el transporte urbano de pasajeros es el que se realiza dentro del territorio de un municipio. En ejercicio de la regulación del transporte de pasajeros, las municipalidades han emitido sus propios reglamentos respetando el contenido de la Ley de Tránsito y su reglamento⁴.

Como competencias de carácter sectorial y compartidas con el Organismo Ejecutivo aparecen la del apartado g, que atribuye a las municipalidades en materia de educación la «gestión de la educación pre-primaria y primaria, así como de los programas de alfabetización y educación bilingüe» y la del apartado m, que le asigna en materia ambiental la «promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio». Por su parte, el apartado m del artículo 68 les atribuye competencias registrales sobre la «administración del registro civil y de cualquier otro registro municipal o público que le corresponda de conformidad con la ley». Pero esta competencia les ha sido arrebatada tras la aprobación Ley del Registro Nacional de las Personas (LRENAP), aprobada por el Decreto n.º 90-05 en 2005, que centraliza las funciones del Registro Civil en un nuevo ente descentralizado que se crea dentro del aparato administrativo estatal. No obstante, esta ley ha sido impugnada por la ANAM ante la Corte de Constitucionalidad porque considera que lesiona la autonomía constitucionalmente garantizada. En el momento de redactarse el presente informe, este recurso se encuentra pendiente de resolución.

Finalmente, y como consecuencia inherente de la propia autonomía municipal, se le atribuyen a todas las municipalidades guatemaltecas competencias de autoorganización administrativa como las relativas a la «modernización tecnológica de la municipalidad y de los servicios públicos municipales o comunitarios» —apartado k— y «la designación de mandatarios judiciales y extrajudiciales» —apartado o—.

Lo primero que llama la atención es que este listado de competencias es, en algunos aspectos, más reducido que el que figuraba en el artículo 40 del Código Municipal anterior aprobado por el Decreto n.º 58-88. Así el CM vigente no les atribuye ninguna competencia en materia de salud que sí figuraba en el apartado h de este precepto. Lo mismo sucede con las competencias municipales las relativas a actividades de promoción cultural (art. 40 apartado g del CM de 1988).

Otro aspecto que hay que considerar es que estas competencias se establecen para todas las municipalidades de Guatemala sin distinción de su tamaño o capacidad de gestión, ya que desde la reforma constitucional del año 1994 se suprimió la clasificación en cuatro categorías que establecía el Código Municipal de 1988 (título III, artículos 37 y 38). Esto significa que todos los municipios tienen que prestar, al menos teóricamente, los mismos servicios locales y gestionar, como mínimo, las mismas competencias.

También resulta llamativo que en este listado no aparezcan algunas competencias inherentes a la autonomía municipal, como son el ordenamiento territorial o la extinción de incendios. La ausencia de la competencia en materia de ordenamiento territorial debe imputarse a un lapsus del legislador que puede resolverse fácilmente por vía interpretativa. Esta

competencia figura expresamente en el artículo 253 de la Constitución como una de las funciones de los municipios, y el propio CM dedica el capítulo II del título VII al ordenamiento territorial y desarrollo regional (arts. 142 a 149). Por otra parte, aunque el cuerpo de bomberos sea unos de los colectivos tradicionales de las corporaciones, legalmente esa competencia no les corresponde a las municipalidades en Guatemala.

Además, al ser las municipalidades la administración más cercana al ciudadano, han tenido que asumir funciones que propiamente no les corresponden. Este es el caso de los servicios sociales: muchas municipalidades se han visto forzadas a crear unidades de atención social para resolver problemas acuciantes de sus ciudadanos a pesar de carecer de competencias en materia de asistencia social y, lo que es más grave, sin contar con respaldo financiero para ello. Así ocurre también en otros ámbitos como, por ejemplo, en educación: ante la presión de los padres, muchos municipios han tenido que asumir la construcción y mantenimiento de centros educativos dado el abandono que presentaban, e incluso la contratación y el pago de maestros o la concesión de becas y ayudas a los alumnos con más necesidades económicas. Algo parecido ha sucedido en el ámbito de la sanidad, donde es frecuente que sean las municipalidades las que asuman, careciendo de competencias específicas, la construcción de infraestructuras sanitarias. Hay, además, una clara contradicción entre el CM, que no le atribuye ninguna competencia a los municipios en materia de salud, y el propio Código de Salud aprobado por el Decreto número 90-97 del Congreso de la República de 2 de octubre de 1997, que en su artículo 9 apartado c señala que «las municipalidades, acorde con sus atribuciones en coordinación con las otras instituciones del sector, participarán en la administración parcial o total de la prestación de programas y de servicios de salud en sus respectivas jurisdicciones».

Todas estas funciones las han asumido al amparo de la cláusula de competencias abierta que figura en el artículo 67 del CM y de las referencias a algunas de estas infraestructuras que se incluyen en el artículo 257 de la Constitución, en la redacción que se le dio en la ya mencionada reforma del año 1994.

Hay que destacar que no todas las competencias propias de las municipalidades se corresponden con competencias exclusivas. En muchos casos, como sucede por ejemplo con la educación, se trata de competencias compartidas con la Administración del Estado. Lo que está pendiente en el ordenamiento jurídico de Guatemala es determinar, dentro de cada competencia, cómo se reparten las funciones entre distintos departamentos del Organismo Ejecutivo y las municipalidades.

2.1.4. El reconocimiento del asociacionismo municipal

Las municipalidades del país, en ejercicio del derecho a la libre asociación contenido en el artículo 34 de la Constitución, pueden asociarse libremente. En desarrollo de esta previsión el Código Municipal, en sus artículos 10 y 50, prevé dos formas o modalidades de asociación municipal: la asociación de municipalidades y la asociación de municipios en mancomunidades.

El artículo 10 del CM establece que «las municipalidades podrán asociarse para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de sus fines generales y los que garantiza la Constitución Política de la República, y en consecuencia, celebrar acuerdos y convenios para el desarrollo común y el fortalecimiento institucional de las municipalidades». Estas asociaciones formadas por municipalidades tienen personalidad jurídica propia y distinta de cada municipalidad que la integra y en su funcionamiento se rigen por las disposiciones del Código Municipal y sus

estatutos. En todo caso, las municipalidades son representadas por el alcalde o por quien haga sus veces, al tenor del artículo 10 del Código Municipal. En materia de asociaciones de municipalidades, destaca el reconocimiento que tienen las dos principales asociaciones municipales: la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), integrada por las 332 municipalidades del país y la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAI), integrada no solo por alcaldes municipales, sino también por autoridades indígenas, sean tradicionales o no. Estas dos asociaciones aparecen reconocidas en primera instancia en el CM como integrantes de la comisión específica para la distribución del situado constitucional.

Por otra parte, el artículo 50 del citado Código señala que «los municipios tienen el derecho de asociarse con otros en una o varias mancomunidades. Las mancomunidades tendrán personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines y se regirán por sus propios estatutos». El CM define las mancomunidades de municipios como entes locales territoriales con las siguientes características: a) personalidad jurídica; b) su constitución se produce mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, de conformidad con la ley; c) sus funciones giran en torno a la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias.

En las mancomunidades, a diferencia de las asociaciones de municipalidades en las que solo están presentes los alcaldes, deben estar representados todos los concejos municipales de los municipios que la integran, por lo que en la mancomunidad es más fuerte la presencia del municipio.

2.1.5. La existencia de una Política Nacional de Descentralización (PND)

Uno de los factores que más contribuye al fortalecimiento de las municipalidades guatemaltecas, junto al reconocimiento de un ámbito propio de competencias, lo constituye la existencia de un proceso de descentralización política desde el Estado a las municipalidades. Guatemala ha sido tradicionalmente un país políticamente muy centralizado en el que el Organismo Ejecutivo ha acaparado la mayoría de las competencias, dentro de un Estado no demasiado desarrollado.

Como reacción a esta situación, la CPR proclama el carácter descentralizado de Guatemala. De este modo, su artículo 119 establece que «son obligaciones fundamentales del Estado: [...] b) Promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país». Más adelante, en su artículo 224 se recoge la división administrativa de la República en departamentos y municipios y se afirma con rotundidad que «la administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país». Esta pretendida estructura descentralizada se recoge también sectorialmente en educación (art. 76) y en materia de protección del medio ambiente (art. 97).

Como quiera que no se haya producido un proceso de regionalización en Guatemala, ya que no se han creado entes políticos intermedios entre el Estado y las municipalidades, la política de descentralización va a tener a las municipalidades como principal —y casi único— destinatario. En efecto, la Ley Preliminar de Regionalización, aprobada por el Decreto n.º 70-86 del Congreso de la República, de 9 de diciembre de 1986, se ha limitado a establecer nominalmente la existencia de ocho regiones. Igualmente, en el Acuerdo de Paz sobre aspectos económicos y situación agraria se recoge el compromiso en relación con los municipios

de «b) propiciar la participación social en el marco de la autonomía municipal, profundizando el proceso de descentralización hacia los gobiernos municipales, con el consiguiente reforzamiento de sus recursos técnicos, administrativos y financieros».

En desarrollo de estas previsiones constitucionales y de los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz, en el año 2002 se aprobó la Ley General de Descentralización (LGD) mediante el Decreto n.º 14-2002 del Congreso de la República de 11 de abril. En la exposición de motivos de esta ley se afirma con claridad que «la concentración en el organismo ejecutivo del poder de decisión, de los recursos y las fuentes de financiamiento para la formulación y ejecución de las políticas públicas impide la eficiente administración, la equitativa distribución de los fondos públicos y el ejercicio participativo de los gobiernos locales y de la comunidad, por lo que se hace necesario emitir las disposiciones que conlleven a descentralizar de manera progresiva y regulada las competencias del organismo ejecutivo para optimizar la actuación del Estado».

Su artículo 2 define la descentralización como aquel «proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la Administración Pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado». Se trata de una descentralización de naturaleza política en la que el Estado cede la titularidad, y no solo el ejercicio, de competencias que hasta hora le pertenecen, siendo los municipios sus principales destinatarios.

Como señala su artículo 6, el proceso de descentralización será gradual de forma que «el Organismo Ejecutivo, previo acuerdo con las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, les trasladará gradual y progresivamente los recursos técnicos y financieros para atender las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales reguladas en otras leyes», siendo facultad de las municipalidades «su incorporación al proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo», que «deberá atenderse sin demora».

Esta ley fue objeto de desarrollo reglamentario por medio del Reglamento de la Ley General de Descentralización (RLGD), aprobado por el Acuerdo Gubernativo n.º 312-2002, de 6 de septiembre de 2002.

Por último, hay que destacar que este proceso de descentralización se ha concretado en un Política Nacional de Descentralización (PND) formulada por la SCEP en el año 2005 que no ha sido aprobada por el Gobierno hasta la emisión del Acuerdo Gubernativo 186-2006, de 18 de abril. Su publicación se produjo el día 5 de junio en el *Diario de Centroamérica* n.º 43. Esta Política Nacional plantea en su introducción, como reto del Gobierno, de los pueblos indígenas y la sociedad civil «convertir la presente Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo en una política de Estado, para asegurar su continuidad a largo plazo. Que se convierta en un compromiso de nación para los futuros gobiernos»; y en relación con las municipalidades, en su punto 3º, que «el marco jurídico determina que los municipios son los destinatarios por excelencia de la descentralización y competencias, recursos y poder de

decisión». El PND prioriza, dentro de las materias que pueden ser objeto de descentralización, la de los sectores de «educación, salud y seguridad ciudadana, infraestructura y ambiente».

2.1.6. La institucionalización de una estructura municipal

En la actualidad el régimen local de Guatemala cuenta con un marco legal suficiente. El CM, que constituye el núcleo de su regulación legal, se completa con la LGD y su reglamento en lo que se refiere a la posibilidad de ampliar las competencias municipales; y respecto de la participación ciudadana, con la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (LCDUR), desarrollada por un Reglamento (RLCDUR) aprobado por el Acuerdo Gubernativo n.º 461-2002. El conjunto de estas tres leyes de 2002 —la llamada tríada de leyes— y su desarrollo reglamentario constituyen el armazón jurídico de las municipalidades en Guatemala.

Este marco jurídico tiene la virtud de institucionalizar una estructura administrativa común para el conjunto de sus corporaciones locales. Aunque es cierto que los municipios presentan una gran diversidad, es positivo que se establezcan las principales funciones que tienen que desarrollar y los órganos mínimos con los que tienen que contar, si bien es indudable que el diseño legal de una organización administrativa mínima debe dejar margen a las propias corporaciones para que, en ejercicio de su autonomía local, puedan dotarse de la estructura que mejor se adapte a su propia realidad.

El CM establece dos estructuras o niveles distintos de organización municipal que se corresponden con la doble naturaleza que tienen los municipios en Guatemala: por un lado, su condición de entes políticos elegidos por el pueblo y, en segundo lugar, como administraciones públicas que tienen que gestionar las competencias que legalmente tienen atribuidas. Como órgano político aparece, con carácter principal, el concejo, que se erige en el único órgano del gobierno municipal. El artículo 9 del CM señala que «es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal» y «es responsable de ejercer la autonomía del municipio». Todos sus miembros —alcalde, síndicos y concejales— son elegidos por los vecinos. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34 del CM le corresponde al concejo emitir «su propio reglamento interno de organización y funcionamiento, los reglamentos y ordenanzas para la organización y funcionamiento de sus oficinas, así como el reglamento de personal y demás disposiciones que garanticen la buena marcha de la administración municipal» (sus funciones aparecen recogidas en los artículos 35 y 54 del CM).

El alcalde, elegido directamente por los ciudadanos, no es un órgano de gobierno municipal; actúa como representante del municipio (art. 52 CM). Según el artículo 9 del CM, segundo párrafo, el alcalde se limitaría a ser «el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal». No obstante, la realidad demuestra que, al margen de las funciones específicas que tiene atribuidas (art. 53 CM), la figura del alcalde es central en el municipal, erigiéndose en el principal actor político y condicionando en buena medida las decisiones de política municipal que pueda adoptar el concejo municipal.

Además, el CM contempla la posibilidad de que existan otros cargos municipales, como son las alcaldías auxiliares y las alcaldías indígenas. Ambas instituciones tienen una naturaleza completamente diferente: los alcaldes comunitarios o auxiliares actúan como órganos de coordinación entre el concejo municipal y las comunidades que integran el municipio. Su

nombramiento corresponde al alcalde municipal, teniendo en cuenta la designación o elección que hagan las comunidades de acuerdo a sus principios, valores, procedimientos y tradiciones (art. 56). La duración del cargo es la que determine la asamblea comunitaria, pero no podrá ser superior al periodo del propio concejo municipal. El artículo 58 del CM especifica las funciones de las alcaldías comunitarias o auxiliares; sus funciones podrán ser retribuidas según disponga el reglamento municipal de acuerdo con sus recursos financieros.

La finalidad de las Alcaldías indígenas es otra. El CM era consciente de que en Guatemala habían perdurado, sobre todo en el ámbito rural, organizaciones sociales propias de los pueblos indígenas anteriores incluso a la creación de muchas de las actuales municipalidades. En consecuencia, su artículo 8, en su apartado c sitúa dentro de los elementos básicos del municipio a «la autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción» y en su apartado f al «ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar». Posteriormente, sus artículos 20 y 21 reconocen la personalidad jurídica de las comunidades de los pueblos indígenas y las relaciones que puedan tener entre sí. Pero sin duda el precepto más importante es el que contiene el artículo 55 del CM, que establece que «el gobierno del municipio debe reconocer, respetar y promover las alcaldías indígenas, cuando estas existan, incluyendo sus propias formas de funcionamiento administrativo». Se trata, por lo tanto, de una obligación que recae sobre las municipalidades civiles la de apoyar la existencia de estas alcaldías indígenas. Lo que no se recoge en el CM es la naturaleza de las relaciones jurídicas que existen entre las municipalidades y las alcaldías indígenas.

Dada la diversidad étnica que presenta Guatemala, la situación de las alcaldías indígenas varía mucho de unas localidades a otras. Mientras que en alguna de ellas las relaciones son de mutua cooperación, en otras se comportan como instituciones paralelas cuando no se encuentran abiertamente enfrentadas. La integración de la población indígena dentro de las instituciones municipales resulta esencial.

Junto a esta estructura municipal de carácter político, el CM también consolida una organización administrativa de mínimos para todas las municipalidades. Especifica una serie de funciones que tienen que desarrollarse en todos los municipios, atribuyéndoselas a unas unidades administrativas concretas que forzosamente tienen que existir. Respetando estos mínimos las municipalidades, a través de sus propios reglamentos de organización, pueden dotarse de una estructura más acorde con sus propias necesidades; aunque en la mayoría de los municipios la planta administrativa municipal coincide con esta estructura mínima establecida por el CM, si es que se cumplen estas previsiones.

Como órganos de existencia necesaria el CM recoge a los secretarios y tesoreros municipales, al auditor interno, a la Oficina Municipal de Planificación (OMP) y a la Unidad de Administración Financiera Municipal (AFIM). Las características de estos puestos de funcionarios y unidades vienen reguladas en los artículos 83 a 89 y 95 a 98 del CM.

Además, su artículo 90 prevé que «cuando las necesidades de modernización y volúmenes de trabajo lo exijan, a propuesta del alcalde, el Concejo Municipal podrá autorizar la contratación del Gerente Municipal, Director Financiero, Juez de Asuntos Municipales y otros funcionarios que coadyuven al eficiente desempeño de las funciones técnicas y administrativas de las municipalidades, cuyas atribuciones serán reguladas por los reglamentos respectivos». Entre estos órganos no necesarios se podría citar a las Unidades de Servicios Públicos Municipales (arts. 35 —apartados e y k—, 68 y 72), a los Juzgados de Asuntos Municipales,

a la Policía Municipal (artículo 79), a los Servicios o Gabinetes de Comunicación Social. (arts. 17 —apartado g— y 60) y al Gerente Municipal y/o Recursos Humanos Municipales (arts. 90, 93 y 94). Es recomendable impulsar la creación de todos estos órganos, al menos en las municipalidades de mayor capacidad económica, de modo que puedan ejercer de manera adecuada la prestación de los servicios municipales: ir potenciando la carrera administrativa mediante una adecuada gestión del recurso humano; establecer mecanismos adecuados de comunicación y transparencia de la gestión municipal; y, como gobierno municipal, ejercer de manera adecuada el poder correctivo y las medidas policiales y de buen gobierno.

Finalmente, la figura del Juez de Asuntos Municipales requiere una atención especial: se trata de un empleado público que va tener como función dentro del municipio, según dispone el artículo 161, «la ejecución de sus ordenanzas, el cumplimiento de sus reglamentos y demás disposiciones». Dada la trascendencia de las funciones que tiene encomendadas, llama la atención que sea una figura voluntaria para las municipalidades, sobre todo si se repara en que junto al concejo municipal y al cuerpo de policía es el único órgano que aparece expresamente recogido en la Constitución (art. 259). En los municipios donde no se haya constituido un juzgado de asuntos municipales sus funciones las ejerce el alcalde.

2.1.7. La existencia de cauces de participación ciudadana en la política municipal

El CM prevé algunas vías que permiten la participación directa de los ciudadanos en el gobierno local, como es la posibilidad de que se celebre un concejo municipal en forma de cabildo abierto (art. 38) o por la vía de la consulta directa a los vecinos y a las comunidades indígenas (arts. 63 a 66). Aunque, sin duda, el principal mecanismo de participación lo constituye el Sistema de Consejos de Desarrollo, especialmente a través de los Consejos Municipales y Comunitarios de Desarrollo.

El denominado Sistema de Consejos de Desarrollo, expresamente recogido en la CPR, tiene una estructura piramidal organizada en cinco niveles: el comunitario, el municipal, el departamental, el regional y el nacional. Está diseñado de forma que los consejos de desarrollo inferiores alimenten con sus decisiones y propuestas la actividad de los superiores. Los tres primeros, que se encuentran en su base, son los que tienen una mayor conexión con las corporaciones locales. La financiación de este sistema se reparte entre el Estado, al que le corresponde asumir el coste de los tres últimos niveles de consejos de desarrollo, y las municipalidades, que tienen que costear los consejos de desarrollo de ámbito local. Los consejos de desarrollo toman sus decisiones en principio por consenso y, si no se logra, por mayoría simple.

La Constitución recoge expresamente los tres primeros niveles de los consejos de desarrollo (sus arts. 225, 226 y 228 regulan el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, el Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural y el Consejo Departamental de Desarrollo, respectivamente). La financiación de estos consejos de desarrollo corresponde al Estado, siendo tarea del SEGEPLAN suministrar al Sistema de Consejos de Desarrollo, en sus diversos niveles, el apoyo técnico para la formulación de políticas, planes y programas presupuestarios dentro del marco general de las políticas del Estado y de su integración con los planes sectoriales (art. 27 LCDUR).

Por su parte, los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDES) y los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES) se recogen en los Acuerdos de Paz, tanto en el

Acuerdo sobre Aspectos Económicos y Situación Agraria como, más explícitamente, en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática donde se prevé, entre otras medidas, la de «establecer, en particular, los consejos locales de desarrollo», precisándose que «deberán asimilarse a estos consejos las diversas expresiones sociales creadas para el mejoramiento de las poblaciones, tales como instituciones propias de las comunidades indígenas, los comités pro mejoramiento u otras que de manera no excluyente canalizan la participación de los vecinos en el proceso de desarrollo de sus comunidades y de los municipios a que pertenecen, y que sean reconocidos y registrados por sus respectivas autoridades municipales».

El marco jurídico del sistema de participación ciudadana integrado por los consejos de desarrollo se encuentra en la ya mencionada la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (LCDUR) y su Reglamento de desarrollo del mismo año (RLCDUR). La LCDUR proclama en su artículo 1 que «el Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garifuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca», y su artículo 3 señala que su objetivo es el de «organizar y coordinar la Administración Pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada».

Los Consejos Departamentales de Desarrollo tienen una gran importancia para la financiación de proyectos de interés local, ya que este órgano se ocupa, entre otras funciones, de «proponer al Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural la distribución del monto máximo de recursos de preinversión e inversión pública, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente, entre los municipios, con base en las propuestas de los consejos municipales de desarrollo, presentadas por los alcaldes respectivos» (art. 10 apartado g) y «conocer e informar a los Consejos Municipales de Desarrollo, a través de los alcaldes respectivos, sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado». Una función de alcance político que le corresponde es la de «proponer al Presidente de la República las ternas respectivas de candidatos a los cargos de Gobernador Titular y Gobernador Suplente departamental» (art. 10 apartado l).

El COMUDE está integrado por el alcalde municipal —quien lo coordina—, los síndicos y concejales que determine la corporación municipal, representantes de los COCODES, representantes de las entidades públicas con presencia en la localidad y representantes de entidades civiles locales que sean convocados (art. 11). Corresponde a la OMP proporcionar a este Consejo Municipal de Desarrollo y a sus comisiones de trabajo el soporte técnico necesario (art. 51 RLCDUR). Es un órgano que actúa en dos ámbitos diferenciados: por un lado, se relaciona con los COCODES del municipio coordinándolos y trasladando a las municipalidades sus acuerdos, pero también trata de influir en la política municipal, sobre todo en el ámbito del desarrollo.

Aunque sus decisiones en materia de preinversión no son vinculantes para la municipalidad, el CM hace una llamada para que sean tenidas en consideración al prever en su artículo 132 la posibilidad de que el alcalde «en la formulación del presupuesto [...] [pueda] integrar los compromisos acordados en el seno de su respectivo Concejo Municipal de desa-

rollo, siempre que hayan sido aprobados esos proyectos en las otras instancias de gestión de la inversión pública».

Los COCODES son el nivel de base del sistema de consejos de desarrollo. Los integran todos los residentes de una misma comunidad que se reúnen en una asamblea comunitaria (art. 13 a). Además, la LCDUR prevé que, para su correcto funcionamiento, se les dote de un órgano de coordinación (art. 13 b). En los municipios donde haya más de veinte COCODES, el COMUDE «podrá establecer Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel, cuya Asamblea estará integrada por los miembros de sus órganos de coordinación» (art. 15 LCDUR). Los COCODES son órganos esenciales porque garantizan la participación directa de todos los ciudadanos en los asuntos públicos que les afectan. Los acuerdos que se adopten por sus asambleas comunitarias pueden ser trasladados a la municipalidad o bien a los Consejos Departamentales de Desarrollo a través de los COMUDES.

Un aspecto importante que cabe destacar es que cuando en una comunidad existe al menos una población indígena, se tendrá que constituir obligatoriamente un consejo asesor indígena como órgano de asesoramiento del COCODES y del COMUDE. Estos Consejos «se integrarán con las propias autoridades reconocidas por las comunidades indígenas de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos» (art. 23 LCDUR). Desgraciadamente, esta previsión apenas se ha cumplido en la realidad; de existir, podría servir como fórmula para incorporar en la actividad de los Consejos de Desarrollo Locales la cosmovisión propia de las poblaciones indígenas, lo que contribuiría a despertar el interés de esta población por este mecanismo de participación ciudadana.

Hay que advertir del retroceso que va a suponer para la constitución de COCODES el traslado que ya se ha efectuado de las funciones del Registro de las Personas Jurídicas a los departamentos, en aplicación de la LRNAP; no solo porque se obliga a los promotores a desplazarse al municipio cabecera del departamento, lo cual representa un mayor coste, sino porque se están dando ya diferencias notables entre los requisitos que se exigen en los distintos departamentos.

Igualmente, el CM toma en consideración la existencia de los COCODES al prever en su artículo 38 *in fine* que cuando «la importancia del tema lo amerite, el Concejo Municipal podrá consultar la opinión de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, a través de sus representantes autorizados», y en materia de presupuestos se obliga a los concejos municipales a establecer «los mecanismos que aseguren a las organizaciones comunitarias la oportunidad de comunicar y discutir con los órganos municipales los proyectos que desean incluir en el presupuesto de inversión así como los gastos de funcionamiento» y a informarles sobre «los criterios y limitaciones técnicas, financieras y políticas que incidieron en la inclusión o exclusión de los proyectos en el presupuesto municipal» (art. 132, párrafo 2º CM).

Por último, en el artículo 45 del RLCDUR se establece un conjunto de actuaciones del Concejo Municipal de Desarrollo tendente a apoyar a los consejos de desarrollo de su municipio, tanto en el nivel municipal como en el comunitario.

En términos generales, el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural viene funcionando en los niveles comunitario y municipal. En enero de 2004 se realizó el cambio de las autoridades municipales y continuaron funcionando la mayor parte de los COCODES y COMUDE que se habían constituido desde el año 2002. En donde no se habían constituido se conformaron los COCODES y COMUDE por convocatoria de las nuevas autoridades municipales o por insistencia de líderes comunitarios, organizaciones sociales, instituciones públicas o proyectos de la cooperación internacional.

2.2. Aspectos que dificultan el fortalecimiento municipal y la descentralización en Guatemala

Frente a las condiciones existentes en Guatemala para promover el fortalecimiento de los municipios, hay que tener en cuenta la concurrencia de una serie de factores que constituyen serios obstáculos a este proceso. Habría que enfrentarse a los siguientes obstáculos:

2.2.1. Algunos obstáculos de naturaleza política que limitan el fortalecimiento municipal y la descentralización

En la situación actual concurren varias circunstancias de carácter político que suponen un serio freno para el fortalecimiento de los municipios en Guatemala.

En primer, lugar resulta forzoso hacer referencia a la coincidencia que se produce en Guatemala de las elecciones presidenciales, legislativas y municipales a partir de la aprobación del Decreto-Ley 48-85. Esta simultaneidad de procesos electorales, llevada a cabo entre otros motivos para abaratar sus costes, resulta perturbadora para la conformación de los gobiernos locales. En efecto, el mayor interés que en la ciudadanía despiertan las elecciones presidenciales hace que las municipales se vean fuertemente condicionadas. De esta forma, es frecuente que la elección del candidato presidencial se traslade automáticamente a la elección del alcalde, los síndicos y los concejales. Si las elecciones estuvieran separadas, los ciudadanos solo votarían en función de los cargos que se van a elegir y las campañas electorales girarían únicamente en torno los asuntos nacionales o locales en liza. Otro efecto negativo que deriva de esta coincidencia electoral es que hace que todas las instancias guatemaltecas electas comiencen su mandato al mismo tiempo, con lo que se produce inevitablemente una parálisis de toda la vida pública. En efecto, la separación de los comicios implicaría una mayor continuidad de la gestión administrativa, ya que una de las dos instancias de poder (estatal o local) mantendría el seguimiento de los proyectos que se hubiesen puesto en marcha con el anterior gobierno.

También hay que destacar que esta circunstancia favorece lo que, sin duda, constituye una grave deficiencia de la política de Guatemala como es el fenómeno del transfuguismo, ya que es usual que después de las elecciones muchos alcaldes con mayoría en sus corporaciones se pasen al partido ganador de las presidenciales con la idea de obtener mayor financiación y un mejor trato por parte del Estado. Pero, incluso al margen de esta circunstancia, es frecuente que, por razones muy variadas, los cargos electos pasen de un partido a otro de manera continuada. El problema de fondo es la inexistencia de un sólido sistema de partidos políticos en Guatemala.

También resulta negativo el modo de elección de los síndicos, que son elegidos junto con la planilla del alcalde. Para que puedan cumplir sus funciones de control municipal deberían ser elegidos, por lo menos alguno de ellos, de forma independiente de la figura del alcalde.

Finalmente, hay que destacar la baja representación que las mujeres tienen en los gobiernos municipales. En el actual mandato de las corporaciones guatemaltecas el porcentaje de mujeres en los cargos municipales electos no supera el 5%. Esta pobre representación femenina hace que los concejos municipales no puedan reproducir la sensibilidad de un poco más de la mitad del electorado. Destaca asimismo la escasa participación, por regla general, de la población indígena en los procesos electorales, tanto desde el punto de vista activo como pasivo, lo que demuestra que se trata de un importante segmento de la población que se encuentra lejos de estar integrado en el sistema político guatemalteco.

2.2.2. Actitud del Estado en el proceso de descentralización

Se puede afirmar, con los matices que esta afirmación requiera, que el proceso de descentralización que formalmente ha iniciado el Gobierno de Guatemala no es asumido por ninguno de los poderes del Estado como una prioridad a corto y medio plazo. Así, el propio Gobierno de la nación, impulsor formal de la iniciativa, no tiene una clara voluntad de mejorar la situación competencial de los municipios, y los propios ministerios implicados inicialmente en este proceso (educación, salud, medio ambiente, comunicaciones, presidencia) manifiestan sus dudas sobre el éxito de esta iniciativa. Básicamente se alude a cuatro motivos:

a.- La existencia de otros problemas y prioridades en el país en el presente momento (violencia, narcotráfico, pobreza...).

b.- La imposibilidad institucional, jurídica y financiera de los municipios de poder asumir competencias. En efecto, existe un alto nivel de escepticismo en los propios departamentos ministeriales, que no observan con buenos ojos un supuesto proceso de descentralización de sus competencias, siendo la desconcentración territorial del Estado el único proceso que se ha iniciado y que cuenta con un cierto nivel de consenso.

c.- En la misma línea se advierte el comportamiento de los otros poderes del Estado — el poder legislativo y el poder judicial—, que no tienen una clara voluntad de consolidar un proceso descentralizador de estas características.

d.- Por último hay que destacar que el Gobierno de Guatemala tiene un grave problema de inflación organizativa. La sobredimensión de la estructura del Ejecutivo produce una serie de efectos negativos en el proceso de descentralización que es necesario destacar. En el presente momento se puede afirmar que existen unos órganos, entidades e instituciones cuyas funciones no están claramente definidas y cuya actuación en muchos casos bloquea, más que facilita, la gestión municipal (SCEP, COPRE, SEGEPLAN, INFOM, FONDOS SOCIALES, FIS, MARN, MAGA, INE, MIFIN, entre otros muchos). Además, en muchos casos, la actividad pública no coincide con el ámbito funcional de los diferentes ministerios. Así, por citar algunos ejemplos, la actividad relacionada con el medio ambiente no es realizada en su totalidad por el Ministerio de Medio Ambiente; la actividad sanitaria no es realizada en su totalidad por el Ministerio de Salud; la construcción de carreteras no es efectuada por el Ministerio de Comunicaciones y así sucesivamente. Este fenómeno tiene como consecuencia principal el no saber en cada caso quién ejerce las diferentes competencias y, por tanto, quién las puede descentralizar. La situación se puede ilustrar de la siguiente manera: el Ministerio de Medio Ambiente es uno de los implicados en el procedimiento de descentralización, pero no tiene encomendadas todas las competencias ambientales en Guatemala, ni siquiera las más relevantes para los municipios, existiendo otros ministerios e instituciones implicados en esta función. Como consecuencia de lo anterior se produce un solapamiento de competencias, funciones y servicios que incrementa la necesidad de recursos y hace inviable un procedimiento razonable de descentralización.

2.2.3. Incapacidad de las municipalidades para gestionar sus competencias propias

El CM ha establecido un ámbito de competencias propias para los municipios. Lo paradójico es que, en la actualidad, las corporaciones locales de Guatemala no tienen una capacidad

adecuada para gestionarlas. La situación se ve agravada por el hecho de que, legalmente, todos los municipios están equiparados, a pesar de las diferencias abismales que existen entre ellos.

Hay tres competencias, referidas a servicios locales básicos, en las que esta incapacidad de gestión resulta especialmente delicada. Nos referimos a la competencia sobre abastecimiento de agua potable, el vertido de aguas residuales a los cauces fluviales y a la recogida y tratamiento de residuos (apartado a del artículo 68 CM). No hay ningún municipio de Guatemala donde el suministro de agua potable esté garantizado para la totalidad de su población; la dificultad deriva de la dispersión de la población, sobre todo en el ámbito rural, y de la creciente escasez de recursos hídricos fundamentalmente en las localidades más pobladas. Además, se trata de unos servicios locales deficitarios, ya que la recaudación que se hace a los vecinos que, en muchos casos, no disponen de contadores individuales, no es suficiente para cubrir el coste del servicio. Eso sin tener en cuenta que el elevado coste de algunas infraestructuras obliga a los municipios a buscar inversión en fondos estatales, normalmente a través del sistema de consejos de desarrollo. Por otra parte, la falta de depuración de los vertidos en los ríos, tanto domésticos como industriales, está provocando una creciente contaminación de las aguas que puede provocar en un periodo corto de tiempo la falta de abastecimiento. Algo parecido sucede con la gestión de los residuos urbanos: se trata también de una competencia municipal propia de la que, hasta hace relativamente poco, no se estaban encargando todos los municipios. Su gestión, sobre todo en los municipios más grandes, suele hacerse a través de concesionarios privados. Sin embargo, no existe una gestión integral de los desechos en Guatemala. El tratamiento consiste, en el mejor de los casos, en la recogida y transporte de los residuos y su posterior depósito en un vertedero. Esta situación está haciendo que proliferen los vertederos descontrolados que también están amenazando el desarrollo sostenible y los recursos naturales en todo el país.

El grado de ejercicio del resto de las competencias propias de los municipios que figuran en el artículo 68 es muy similar. De hecho hay servicios, como los de farmacias municipales populares o la obligación de contar con bibliotecas públicas, que sencillamente no se prestan por parte de muchas municipalidades. Aparte de que, como ya se ha señalado, el Organismo Ejecutivo sigue ejercitando competencias que legalmente pertenecen a los municipios (por ejemplo, la gestión de la educación pre-primaria y primaria y los programas de alfabetización y educación bilingüe) y renunciando a desarrollar otras que le pertenecen, obligando a los municipios a prestar servicios que legalmente no le corresponden y a los que tienen que hacer frente con sus escasos recursos.

Son varios los factores que impiden a los municipios ejercitar correctamente sus propias competencias.

a) Su insuficiente dotación financiera. Con los ingresos que los municipios reciben a través del denominado situado constitucional y de la recaudación de sus propios tributos no se pueden financiar los servicios locales que tienen la obligación de prestar. Parece claro que el porcentaje del 10% de los ingresos del Estado resulta en la actualidad insuficiente, sobre todo si se tienen en cuenta las limitaciones en el gasto que establece el artículo 257. Además, hay que señalar que los criterios que establece el artículo 119 del CM para el reparto de este situado constitucional entre las municipalidades son contradictorios entre sí, lo que hace que no haya regularidad en los ingresos municipales. Estimular la recaudación de los ingresos constituye, por tanto, una pieza esencial en el fortalecimiento municipal. Lo que ocurre es que la recaudación municipal se enfrenta a

una serie de obstáculos. Es una realidad que fuera de las áreas urbanas no existe una cultura general sobre el pago de los impuestos y la dificultad en la recaudación es mayor debido a la situación de pobreza de muchos de sus habitantes. Además, la capacidad recaudatoria que tienen los municipios es muy reducida porque la regulación de sus tributos se encuentra totalmente desfasada. También hay que señalar la existencia de una doctrina de la Corte de Constitucionalidad excesivamente estricta sobre el principio de legalidad tributaria, lo que provoca la anulación de muchas ordenanzas fiscales. Una buena prueba de esta situación la constituye la sentencia de 13 de agosto de 2003, recaído en los asuntos acumulados 541-2002 y 953-2002.

b) La falta de capacitación de los empleados municipales. No existe en la actualidad en Guatemala un sistema uniforme de capacitación para los empleados municipales. Esto hace que la oferta sea muy heterogénea, con la participación de muchas instituciones públicas y un contenido formativo falto de homologación. De la importancia que tiene esta cuestión da prueba el hecho de que en el Acuerdo de Paz sobre aspectos económicos y situación agraria se incorpora el compromiso del Organismo Ejecutivo de «establecer y ejecutar a breve plazo, en concertación con la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), un programa de capacitación municipal que sirva de marco para los esfuerzos nacionales y la cooperación internacional en la materia. Dicho programa enfatizará la formación de un personal municipal especializado en la ejecución de las nuevas tareas que correspondan al municipio como resultado del proceso de descentralización, con énfasis en las tareas de ordenamiento territorial, catastro, planificación municipal, administración financiera, gestión de proyectos y capacitación de las organizaciones locales para que puedan participar efectivamente en la resolución de sus necesidades».

Para cumplir este objetivo se creó la denominada RENICAM (Red Nacional de Instituciones de Capacitación para el Fortalecimiento Municipal), en la que participan las instituciones con competencias en materia de capacitación como son la ANAM (que preside la red), INFOM (que desempeña la Secretaría), AGAAI, INAP, SCEP, SEGEPLAN, COPRE y la CGC. El objetivo de esta red es el de aprobar de manera consensuada un Plan Nacional de Capacitación Municipal (el llamado PLANACAM) que aglutine todos los esfuerzos formativos que hasta ahora se estaban prestando de una manera dispersa.

c) La falta de delimitación de los distritos municipales. La mayoría de las municipalidades guatemaltecas no tienen delimitado su territorio. Esta situación crea una gran inseguridad jurídica en la actividad habitual del municipio, por ejemplo, en relación con el cobro de tributos, la expedición de licencias urbanísticas o el ejercicio de las funciones por parte del juez de asuntos municipales. Además, existe una enorme conflictividad entre los municipios en relación con el ámbito de sus propios distritos.

2.2.4. Ausencia de mecanismos de garantía para los ciudadanos del disfrute de los servicios locales básicos

Junto a la perspectiva pública de las competencias que les corresponde a los municipios, hay que tener en cuenta el lado humano que representa la exigencia de los ciudadanos de contar, al menos, con los servicios locales básicos. Desgraciadamente, desde el punto de vista jurídico no existen mecanismos que garanticen que los ciudadanos puedan conseguir que sus municipalidades les presten de manera efectiva los servicios de su competencia. Y es que,

aunque el artículo 17 del CM en su apartado I establezca que los vecinos tienen derecho a «solicitar la prestación, y en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público municipal» y el artículo 68 establezca taxativamente la obligación de cumplir con sus competencias propias, su regulación posterior deja sin efecto estas previsiones legales. Así, en el artículo 33 del CM se señala que el ejercicio de sus competencias por parte del concejo municipal se hará «conforme a la disponibilidad de recursos», es decir, solo cuando disponga de cobertura financiera. Por ello, aunque unos vecinos decidieran impugnar judicialmente —lo que ya de por sí es algo muy excepcional en Guatemala dado su elevado coste económico— un presupuesto municipal por no atender la prestación de unos servicios locales obligatorios, el órgano judicial competente se vería obligado a desestimar el recurso si la municipalidad demuestra que carece de suficientes recursos. Al margen de una eventual impugnación judicial, no hay ninguna otra vía administrativa para garantizar que el servicio se vaya a prestar, si bien es cierto que el artículo 69 del CM prevé la posibilidad de que los municipios puedan solicitar al Gobierno Central u otras dependencias que les presten «en coordinación con los planes, programas y proyectos de desarrollo municipal, [...] servicios locales». Ni el municipio está obligado a solicitar este apoyo cuando no puede prestar sus servicios ni, por otra parte, la Administración del Estado tiene necesariamente que atender este requerimiento.

La única previsión que existe en el CM, que también figuraba en el anterior (art. 36), es la contenida en su artículo 78, que dispone que «si el servicio fuere prestado por la municipalidad, sus dependencias administrativas, unidades de servicio y sus empresas, al ser denunciadas las deficiencias o irregularidades que se le atribuyan, el alcalde o el Concejo Municipal, según sea el caso, quedan obligados a comprobarlas y resolverlas, adoptando las medidas que sean necesarias». Lo que no deja de ser una fórmula retórica por cuanto las medidas que se puedan adoptar van a estar condicionadas necesariamente por los recursos de los que disponga la municipalidad.

2.2.5. Inestabilidad laboral de los empleados municipales

La inestabilidad laboral que los empleados municipales tienen en Guatemala constituye un serio obstáculo para el fortalecimiento municipal. Es una realidad que los trabajadores pueden ser removidos casi con total libertad por los concejos municipales, lo que provoca que se puedan producir una descapitalización humana en los municipios, sobre todo cuando se produce un cambio en el equipo de gobierno y, además, supone un despilfarro de los recursos que se hayan podido invertir en la formación de sus empleados despedidos. Y ello a pesar de que el artículo 93 del CM obliga a los municipios a «establecer un procedimiento de oposición para el otorgamiento de puestos, e instituir la carrera administrativa, debiéndose garantizar las normas adecuadas de disciplina y recibir justas prestaciones económicas y sociales, así como, estar garantizados contra sanciones o despidos que no tengan fundamento legal, de conformidad con la Ley de Servicio Municipal». Se trata de un precepto que no se ha hecho efectivo por regla general en los municipios guatemaltecos.

Esta inestabilidad laboral se ve favorecida por tres circunstancias concurrentes: por un lado, el hecho de que está extendida —en la política guatemalteca en general y en la local en particular— la idea de que los puestos de trabajo dentro de la Administración están a disposición de las autoridades, que pueden contratar y despedir libremente a los empleados. A esta primera razón hay que sumarle la debilidad jurídica que tiene la Ley de Servicio Municipal aprobada por el Decreto número 1-87 de 8 de enero, que permite en su artículo

19e que se califique como puestos asignados a personal de confianza los que establezca su propio Reglamento de Personal. La consecuencia jurídica es que, como señala este mismo precepto, «los trabajadores que ocupen puestos de confianza o de libre nombramiento y remoción no están sujetos a las disposiciones de esta ley en lo que corresponde a las materias de nombramiento y despido». Es decir, que este personal puede ser despedido libremente sin tener que acreditar ni siquiera una causa justificada. Por último hay que destacar la indeterminación que el CM presenta en relación con la titulación y capacitación que se exige a los empleados que vayan a ocupar los puestos de funcionarios municipales. La ley no exige ninguna titulación específica para ser secretario municipal, coordinador de la OMP o director de AFIM, sino que únicamente se tenga una aptitud o una cualificación adecuada. Solo lo exige para ocupar el cargo de juez de asuntos municipales (art. 164 CM) y para los de tesorero municipal y auditor interno (arts. 86 y 88). La indeterminación de estos requisitos hace que los concejos municipales gocen de una gran libertad a la hora de nombrar a quienes vayan a ocupar estos cargos. Tampoco se exige la acreditación de ninguna capacitación para el puesto que se vaya a desempeñar, con lo que se puede excluir de la selección a candidatos que cuentan con una sólida formación en la gestión administrativa municipal.

Por último, un grave problema que incide en la falta de cualificación de las municipalidades es la inexistencia de fondos documentales en los municipios debido a que los servidores públicos los llevan consigo cuando son despedidos. Todo el material que se entrega con ocasión de las capacitaciones, o que se remite para servir de guía en el desempeño de las funciones de los municipios, se retira con los cambios de gobierno municipal, siendo preciso empezar de nuevo cada vez y dotar repetidamente de los mismos materiales documentales a los funcionarios municipales para que puedan desempeñar sus tareas.

2.2.6. Insuficiente integración de la población indígena en la vida municipal

Destaca asimismo en la realidad municipal de Guatemala la presencia de un alto índice de población indígena (alrededor del 58% de la población total, alcanzando el 90%, incluso el 100%, en algunos municipios). El CM de 2002 hizo un esfuerzo por incorporar la realidad multiétnica que tiene Guatemala en su propia regulación; de este modo se reconoció la existencia de comunidades indígenas con un derecho consuetudinario propio y con unas organizaciones sociales. También en el Sistema de Consejos de Desarrollo se prevé como obligatoria la figura de los consejos asesores indígenas en aquellas poblaciones donde haya comunidades indígenas.

Además, estas comunidades indígenas tienen una estructura jurídica e institucional que no puede ser omitida y que obliga a considerar la coordinación de sistemas como un elemento significativo en cualquier proceso de fortalecimiento municipal. Los ejes para establecer pautas de coordinación entre el derecho indígena y el estatal deben resolver, entre otros, temas como el establecimiento de criterios y reglas para definir y resolver los conflictos de competencia (material, territorial, personal, y temporal entre ambos sistemas); mecanismos para el respeto de actos jurídicos del derecho indígena; mecanismos para el respeto de decisiones jurisdiccionales de la justicia indígena; remisión de casos o situaciones al derecho indígena; fortalecimiento de autoridades indígenas y pautas de relación con autoridades estatales; mecanismos de colaboración y apoyo entre sistemas.

Sin embargo, los resultados han sido muy pobres: son pocas las alcaldías indígenas que funcionan como tal en Guatemala y es en la población indígena donde se produce un por-

centaje más alto de abstención. La cuestión desborda con mucho el ámbito de lo local; la falta de integración política, social y cultural de Guatemala constituye una tarea pendiente de gran trascendencia.

2.2.7. Ausencia de ordenamiento territorial en Guatemala

En relación con el ordenamiento territorial se da una situación realmente curiosa: se trata de una cuestión que está expresamente recogida en el ordenamiento jurídico guatemalteco y que se ha incorporado a las agendas de varias dependencias del organismo ejecutivo; sin embargo, es una función que se encuentra inédita, porque hasta la fecha no se ha puesto en práctica.

En efecto, en la propia Constitución se hacen referencia expresa al ordenamiento territorial. Así, se establece que el CONADUR «tendrá a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial». Por su parte, el artículo 253 incluye el ordenamiento territorial dentro de las funciones que inexorablemente corresponden a los municipios.

Estas dos previsiones constitucionales cuentan con un destacado desarrollo legislativo. La primera función que el artículo 6 de la LCDUR atribuye al CONADUR es precisamente la de «formular políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial». Aunque el artículo 68 del CM, erróneamente, no incluye el ordenamiento territorial dentro de las competencias municipales propias, su artículo 35 en su apartado b contempla entre las funciones del concejo municipal «el ordenamiento territorial y control urbanístico de la circunscripción municipal». El capítulo II de su título VII se dedica al ordenamiento territorial y desarrollo integral (arts. 142 a 149).

Aparte de estas dos importantes previsiones legales, hay que mencionar otras leyes que también contienen una cierta regulación de esta cuestión: en la Ley Preliminar de Urbanismo aprobada por el Decreto Presidencial número 583 de 29 de febrero de 1956 se crea la figura del plan regulador que se define como «el conjunto de recomendaciones, formuladas con base en el análisis de las necesidades y recursos de una ciudad, que proporcionan un programa para guiar el desarrollo urbano con el máximo de eficiencia y en la forma más conveniente para la comunidad» (art. 1 c). Este plan regulador era obligatorio, según su artículo 9, para todas «las municipalidades de las cabeceras departamentales y de las poblaciones de más de 10.000 habitantes» que tenían que tenerlos aprobados a los tres años de la promulgación de la Ley. Para el resto de las municipalidades se aplicará la Ley «de acuerdo con las necesidades y circunstancias especiales de cada una de ellas que se presenten en sus jurisdicciones». Más recientemente la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos aprobada por el Decreto número 120-96 del Congreso de la República, de 21 de Noviembre de 1996, le dedica el capítulo II de su título III al ordenamiento territorial (arts. 12 a 14). Incluso el Código de Salud contiene algunos preceptos sobre las condiciones de seguridad e higiene que deben tener los asentamientos humanos que son vinculantes para el ordenamiento territorial (arts. 109 a 112).

El Organismo Ejecutivo se ha hecho eco del ordenamiento territorial en los últimos años. SEGEPLAN está impulsando lo que denomina la Estrategia de Regionalización y Desarrollo urbano (ERDU) a través de lo que bautiza como Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial (SINPET). De forma paralela, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales apuesta por el ordenamiento territorial como una vía para coordinar administrativamente la gestión del medio ambiente. La propia SCEP la tiene en cuenta en la Política Nacional de Descentralización al señalar, en el último inciso de su punto 3, que «el Gobierno de la

República asume el compromiso de impulsar, a través de la implementación de esta política, la integración y el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo para que a la brevedad, formule la política nacional de desarrollo urbano y rural y la de ordenamiento territorial». Lo que sucede es que estas medidas al ordenamiento territorial se están llevando a cabo sin coordinación alguna, lo que constituye un riesgo para el futuro de esta política.

La necesidad de este ordenamiento territorial también se está haciendo presente a nivel municipal para frenar el caos urbanístico que existe en la mayoría de las ciudades de Guatemala. En la actualidad la municipalidad de la Ciudad de Guatemala tiene en un grado muy avanzado de desarrollo su primer Plan de Ordenamiento Territorial. La propia ANAN, en el documento base titulado *Hacia la suscripción del Pacto Nacional por el Desarrollo Local* que elaboró en mayo de 2006, apuesta con claridad por el ordenamiento territorial al señalar en su punto 3.2, relativo al fortalecimiento municipal, que para alcanzar el desarrollo del país «se deben promover un sistema nacional de planificación que incluya como factores fundamentales los insumos “desde abajo” de Planes de Desarrollo Municipal, de Ordenamiento Territorial, así como planes del uso sostenido y sustentable de los recursos naturales. A través de este sistema nacional se podrán ir construyendo las visiones estratégicas y los consensos necesarios que exigen los grandes desafíos del desarrollo nacional ante entornos económicos cada vez más abiertos y competitivos».

La dificultad que existe es que no hay un acuerdo sobre el verdadero alcance de las políticas de ordenamiento territorial, ni siquiera dentro del organismo ejecutivo. Además, el marco legal que existe, aparte de fragmentario, es insuficiente. No sirve para dar cobertura a un proceso de la envergadura que supone la planificación territorial.

3. DELIMITACIÓN DEL MARCO COMPETENCIAL Y DE LOS ROLES DE LAS INSTITUCIONES DENTRO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS EN GUATEMALA

3.1. La estructura del organismo ejecutivo. diferentes roles de la administración del estado en Guatemala

3.1.1. Situación del Organismo Ejecutivo en Guatemala

De conformidad con el artículo 182 de la CPR, «el Presidente de la República, juntamente con el Vicepresidente y demás funcionarios dependientes integran el Organismo Ejecutivo».

La LOE, en su artículo 5, especifica que «integran el Organismo Ejecutivo los Ministerios, Secretarías de la Presidencia, dependencias, gobernaciones departamentales y órganos que administrativa o jerárquicamente dependen de la Presidencia de la República» y que «también forman parte del Organismo Ejecutivo las Comisiones Temporales, los Comités Temporales de la Presidencia y los Gabinetes Específicos».

Para la toma de decisiones funcionan actualmente, además del Consejo de Ministros o Gabinete General, en el cual participan numerosos funcionarios que no tienen el cargo de ministro de Estado, cinco gabinetes específicos: económico, social, de desarrollo rural, de seguridad y de turismo. En el año 2000, mediante Acuerdo Gubernativo n.º 93-2000, se creó el Gabinete de Descentralización, que no funciona en la actualidad.

Adicionalmente al organismo ejecutivo hay que tener en cuenta la existencia de 49 entidades autónomas y descentralizadas (ONSEC, 2003), de las cuales algunas solamente tienen existencia formal⁵. De las entidades autónomas y descentralizadas, 10 son de creación constitucional. El Organismo Ejecutivo tiene un mediano o alto grado de ingerencia en el funcionamiento de 29 de estas entidades, ya sea porque le corresponde el nombramiento del presidente de su junta directiva o de su autoridad administrativa superior, o porque la mayoría de sus integrantes son ministros de Estado.⁶

A lo anterior se agrega la confusión que emana de las mismas leyes, pues no siempre está claro si se trata de una entidad autónoma y descentralizada. Aparte de que algunas instituciones establecidas antes de 1985, como el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), son definidas como semiautónomas, hay casos recientes en los cuales la naturaleza de la entidad es difusa. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Áreas (CONAP) posee personalidad jurídica, depende directamente de la presidencia de la República y tiene autonomía funcional (Decreto n.º 4-89); y la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT) es definida como un «órgano eminentemente técnico del CIV» que tiene independencia funcional (Decreto n.º 94-96)⁷.

La presidencia de la República también ejerce influencia considerable en dos órganos que tienen funciones de control jurídico administrativo y son formalmente independientes: el Ministerio Público y la Procuraduría General de la Nación. En sentido contrario, el Banco de Guatemala y la Superintendencia de Bancos han logrado en los últimos años un alto grado de autonomía real en sus procesos de toma de decisiones.

Llegados a este punto, y a pesar de la apariencia que ofrezcan los datos expuestos, se puede afirmar que el Estado guatemalteco es pequeño y débil, con insuficiente capacidad para cumplir con los deberes señalados en el artículo 2 de la CPR de «garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona». Esta debilidad e insuficiente capacidad están determinadas, además, por sus limitados ingresos, que para el presente año se estiman en el 10% del PIB.

El análisis de la composición del Organismo Ejecutivo permite concluir que se trata de una estructura hipertrofiada y compleja que cuenta con un número desproporcionado de dependencias y órganos cuyas funciones o ámbitos de actuación frecuentemente se traslapan o superponen, provocando conflictos políticos entre los titulares de las dependencias y dificultando los procesos de planificación, toma de decisiones y ejecución. Un ejemplo de esta situación es la creación, dentro de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria (Decreto n.º 32-2005), de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República, pero sin modificar las funciones del MAGA, a quien corresponde, de acuerdo con la literal h del artículo 29 de la Ley del Organismo Ejecutivo, «desarrollar mecanismos y procedimientos que contribuyan a la seguridad alimentaria de la población» y que mantiene en funcionamiento un Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional. En parecidos términos podemos referirnos a la diversidad de entidades que tienen encomendada la conservación de caminos y carreteras, o a la variedad de organismos que tienen asignada la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Los ejemplos, en este sentido, son interminables.

Aun así, lo más preocupante en esta situación es que esta hipertrofia e inflación organizativa se ha reproducido, *mutatis mutandi*, en el proceso de descentralización y fortalecimiento municipal iniciado en Guatemala, estableciéndose una situación desmedida en la que los

esfuerzos y las iniciativas descentralizadoras se ven duplicadas, cuando no neutralizadas, por las diferentes agencias públicas. Es difícil, en cualquier caso, poder llevar a cabo un proceso de descentralización en la situación aquí descrita. Esto se debe a que no están bien definidos los roles de las entidades encargadas del proceso, no se conoce la ubicación competencial de las materias objeto de descentralización y, finalmente, no se dan las circunstancias materiales, financieras y políticas para que los municipios puedan colaborar en este proceso.

3.1.2. Instituciones vinculadas al proceso de descentralización y fortalecimiento municipal. Descripción y comentarios críticos

a. Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP)

El artículo 11 de la LOE asigna a la SCEP las siguientes funciones:

- a) Colaborar con el presidente de la República en la coordinación del sistema nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Sistema de Consejos Regionales y Departamentales, así como en la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural.
- b) Dar seguimiento, para garantizar su ejecución, a proyectos prioritarios que le encomiende el presidente de la República.
- c) Ejercer la dirección ejecutiva del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y el Sistema de Consejos Regionales y Departamentales, a efecto de coordinar la ejecución de proyectos y políticas aprobadas por este.
- d) Ejercer la coordinación de las unidades ejecutoras a su cargo, así como velar por la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos de desarrollo y otros que le asigne el presidente de la República.

La SCEP es la única secretaría de la presidencia que puede ejercer funciones de ejecución de programas, proyectos u otras funciones a cargo de ministerios u otras instituciones de gobierno (artículo 8 de la LOE). Actualmente ejecuta los programas y proyectos siguientes:

- Proyecto de Desarrollo Integral de Comunidades Rurales (DICOR), que construye caminos de acceso, acueductos, vivienda mínima y letrinización, con Q177, 5 millones asignados para 2006.
- Asentamientos humanos, a cargo de la Dirección de Asentamientos Humanos y Vivienda (DAHVI), con una asignación de Q4,8 millones para 2006, destinados a proyectos de drenajes sanitarios, vías urbanas, canchas deportivas y construcción de escuelas.
- Programa de Combate a la Pobreza Urbana, que contempla proyectos de desarrollo urbano y de construcción y mejora de caminos y agua potable, con Q39,5 millones para 2006.
- Convoyes regionales, dedicados a la apertura y mantenimiento de caminos de acceso, Q20,3 millones.
- Programa de Apoyo Comunitario Urbano y Rural (PACUR): tiene asignados Q262,2 millones para 2006, de Q400 millones aprobados originalmente. Ha sido objeto de fuertes críticas, debido a que permite la ingerencia de diputados al Congreso en la identificación de los proyectos a financiar y en la selección de los ejecutores.

Corresponde a la SCEP, de conformidad con el artículo 27 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, proporcionar el apoyo administrativo para el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

En el artículo 2 del Reglamento de la LGD, la SCEP fue designada como el «órgano responsable de la programación, dirección y supervisión de ejecución de la descentralización del

Organismo Ejecutivo», con la denominación de «autoridad responsable». Asimismo, mediante el acuerdo gubernativo n.º 296-2004 de 23 de septiembre de 2004, fue establecida dentro de la SCEP la Subsecretaría para la descentralización; y en mayo de 2005 el presidente de la República presentó la Política Nacional de Descentralización (PND), que fue aprobada en junio de 2004.

b. Instituto de Fomento Municipal (INFOM)

Creado en 1957 mediante Decreto número 1.132 con el propósito de «promover el progreso de los municipios dando asistencia técnica y financiera a las municipalidades, en la realización de programas básicos de obras y servicios públicos, en la explotación racional de los bienes y empresas municipales, en la organización de la hacienda y administración municipal y, en general, en el desarrollo de la economía de los municipios» (art. 1 de la Ley Orgánica). En concreto, el artículo 4º de la Ley Orgánica establece 3 áreas de asistencia: técnica, financiera y administrativa.

Su junta directiva está integrada por tres directores titulares y tres suplentes, designados por el presidente de la República, la Junta Monetaria y la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM). No hay que olvidar que en la época que surgió el INFOM, la Constitución entonces vigente (emitida en 1956) otorgaba a los municipios una autonomía limitada y sometida, en su caso, a la Administración Central.

El Código Municipal vigente hasta 1988 contemplaba cuatro categorías de municipalidades, estableciendo un régimen de tutela en función de la categoría, cuyo ejercicio correspondía al INFOM. Por ejemplo, las municipalidades de cuarta categoría (con una población inferior a 5.000 habitantes) estaban obligadas a solicitar la asesoría del instituto para establecer y regular los servicios públicos, fijar tasas por servicios municipales, emitir reglamentos, elaborar sus presupuestos, suscribir contratos para establecer servicios o construir obras. La tutela ejercida a lo largo de casi 30 años sobre la gran mayoría de municipios del país (la única excepción era prácticamente la Municipalidad de Guatemala) determinó una cultura institucional que tiende a ver a los municipios como entidades que no tienen capacidad para administrarse de manera autónoma.

Además de la asistencia financiera a las municipalidades, mediante préstamos otorgados con recursos de su fondo patrimonial, el INFOM ejecuta programas financiados en su mayor parte con recursos provenientes de préstamos y donaciones externas.

c. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)

Fue fundada en 1955, con el nombre de Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, con la finalidad de planificar las actividades del sector público, en particular las correspondientes al Gobierno Central. Su labor se concretaba especialmente mediante la elaboración de planes de desarrollo económico y social de carácter quinquenal, el primero de los cuales fue el Plan de Desarrollo Económico 1955-1960. En 1997 se le cambió el nombre por el actual de Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República.

En el artículo 14 de la LOE se señalan sus funciones, siendo la más relevante la indicada en la literal m, relativa a «realizar las funciones y atribuciones que la Constitución Política atribuye al Órgano de Planificación del Estado y las que al mismo o a la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica atribuyan otras leyes».

Entre las otras funciones asignadas a la SEGEPLAN, destacan las siguientes:

- a) Coadyuvar a la formulación de la política general del Gobierno y evaluar su ejecución.

- b) Diseñar, coordinar y monitorear el Sistema Nacional de Proyectos de Inversión Pública y el Sistema Nacional de Financiamiento a la reinversión.
- c) Integrar y armonizar los anteproyectos de planes sectoriales recibidos de los ministerios y otras entidades estatales con los anteproyectos remitidos por los consejos de desarrollo regionales y departamentales.
- d) Preparar conjuntamente con el Ministerio de Finanzas Públicas, de acuerdo con la política general del Gobierno y en consulta con los demás ministerios de Estado, el anteproyecto de presupuesto de inversión anual y multianual.
- e) Coordinar el proceso de planificación y programación de inversión pública a nivel sectorial, público y territorial.

A la SEGEPLAN le corresponde, de conformidad con el artículo 27 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto n.º 11-2002), proporcionar al Sistema de Consejos de Desarrollo el apoyo técnico para la formulación de políticas, planes y programas presupuestarios.

La SEGEPLAN actualmente promueve la implementación del Sistema de Planificación Estratégica Territorial (SIMPET). Sin embargo, en los documentos y presentaciones que se han divulgado, no se menciona la coordinación con el MAGA y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales a quienes, de conformidad con el artículo 29 de la LOE, les corresponde definir conjuntamente la política de ordenamiento territorial y de utilización de tierras nacionales y promover la administración descentralizada de la ejecución de esta política. Cabe señalar asimismo que esta disposición de la LOE omite referencias al mandato constitucional contenido en el artículo 225, según el cual corresponde al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural la formulación de la política de ordenamiento territorial.

d. Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y de sus entidades descentralizadas (COPRE)

Creada por Acuerdo Gubernativo n.º 346-2004. Cuenta con las siguientes áreas de actuación:

- a) Propuestas de reforma: elaboración de anteproyectos de Ley de Contrataciones del Estado, Ley de Servicio Civil y Ley de Servicio Municipal, que ya fueron trasladados al Congreso de la República.
- b) Sistema de deslegislación institucional, orientado a derogar leyes obsoletas, en desuso o que debieron tener vigencia temporal.
- c) Gobierno electrónico. Herramienta basada en las tecnologías de información y de comunicaciones para renovar la forma en la que el Gobierno administra, provee servicios y rinde cuentas a los ciudadanos y sus instituciones.
- d) Municipios modelo: proyecto que se ejecuta con tres municipios (San Juan Chamelco, San Juan Comalapa y San Juan la Laguna) orientado a la modernización de la gestión municipal, la apertura de espacios de participación y el desarrollo económico local.

e. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

El INAP fue creado en junio de 1980, por Decreto n.º 25-80, como entidad «estatal, descentralizada, semiautónoma, no lucrativa». Es definido como «el órgano técnico de la Administración Pública, responsable de generar y lograr que se ejecute un proceso permanente de desarrollo administrativo orientado a mejorar las capacidades de las instituciones del Estado».

La Agenda Formativa de 2006 incluye cuatro componentes en el área de formación: la Maestría en Administración Pública, que desde 1982 tiene reconocimiento académico de la USAC; la Gerencia Pública (diplomado en G. P. y carrera técnica corta en administración financiera municipal); Gerencia Social y Diplomados institucionales, que incluye un diplomado en gestión municipal, ejecutado en coordinación con la SCEP, ANAM e INFOM; y otro en gestión territorial y población, coordinado con la SEGEPLAN.

En 2005 se creó dentro del INAP la Escuela de Gobierno y Gestión Pública, que tiene como grupo objetivo a directores y subdirectores generales, gerentes y subgerentes de entidades públicas y otros similares.

El 25 de abril de 2006 fue creado el Centro de Estudios y Formación Municipal, que tiene como objetivo capacitar a los funcionarios de la Administración Pública municipal en la ejecución de las nuevas tareas que corresponden a los municipios como resultado del proceso de descentralización. Tiene un consejo consultivo integrado por INAP y ANAM y como coejecutores figuran SCEP, SEGEPLAN, INFOM y la CGC.

f. Contraloría General de Cuentas (CGC)

De acuerdo con el artículo 232 de la, CPR la *Contraloría General de Cuentas (CGC)* «es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades centralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o haya colectas públicas».

El 14 de mayo de 2002 fue emitida la Ley Orgánica de la *Contraloría General de Cuentas*, en sustitución de la ley que databa de 1956. El principal objetivo de la ley es sustituir el antiguo sistema de glosa, centrado en la verificación del cumplimiento de requisitos formales, por un sistema integral de auditoría que realice el examen y evaluación de las actividades administrativas, financieras y de gestión de las entidades públicas. Para ello la CGC se estructura en dos áreas: *Subcontraloría* de Probidad y *Subcontraloría* de Calidad del Gasto Público.

Entre sus atribuciones, desarrolladas en el artículo 4 de la ley, destacan las siguientes:

- Efectuar el examen de operaciones y transacciones financiero-administrativas a través de la práctica de auditorías con enfoque integral.
- Normar el control interno institucional y la gestión de las unidades de auditoría interna.
- Evaluar los resultados de la gestión de los entes sujetos a fiscalización bajo los criterios de probidad, eficacia, eficiencia, transparencia, economía y equidad.
- Auditar, emitir dictamen y rendir informe de los estados financieros, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y los de las entidades autónomas y descentralizadas, enviando los informes correspondientes al Congreso de la República dentro del plazo constitucional.
- Promover de oficio y ser parte actora de los Juicios de Cuentas.

A cuatro años de vigencia de la nueva ley se observa un mejoramiento cualitativo de la labor de la CGC, con el abandono lento pero progresivo de la práctica de la glosa y la implementación del nuevo sistema previsto en la ley mediante, por ejemplo, la auditoría de presupuestos. Se está otorgando asimismo una gran importancia al tema de la capacitación.

El principal problema que se confronta es la diversidad de criterios de interpretación y aplicación de las normas por parte de los auditores, que provoca confusión e incertidumbre en las entidades sujetas a fiscalización. Por ello se ha señalado la conveniencia de elaborar

manuales de auditoría gubernamental para lograr una mayor homogeneidad en los procesos y en la interpretación.

g. Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de origen natural o provocado (CONRED)

Establecida por Decreto del Congreso n.º 109-96 de 1996, tiene como propósito «prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción por los daños derivados de los efectos de los desastres». El órgano superior de la CONRED es el Consejo Nacional, integrado por representantes de 6 ministerios y coordinado por el ministro de la Defensa. La coordinadora se estructura en 4 niveles: nacional, departamental (presidido por el respectivo gobernador departamental), municipal (presidido por el alcalde de cada municipio) y local (presidido por el alcalde auxiliar de cada comunidad).

Establece a todas las entidades públicas la obligación de participar en todas aquellas acciones que se anticipen a la ocurrencia y atiendan los efectos de los desastres.

h. Fondos sociales

Los fondos sociales surgen en América Latina en la década de los años ochenta del pasado siglo impulsados por las instituciones financieras internacionales como instrumentos de carácter temporal, en tanto se concretaban los procesos de reforma del Estado que dotarían de efectiva capacidad de ejecución a los ministerios y otras instituciones permanentes, dentro de la estrategia de medidas compensatorias para atenuar los negativos impactos de los procesos de ajuste estructural.

Los fondos sociales, establecidos a partir del modelo del fondo boliviano creado en 1987, tendrían tres características que asegurarían una mayor capacidad de atender las demandas de los sectores menos favorecidos, especialmente rurales: agilidad, transparencia y autonomía. Sin embargo estas características, salvo la de la agilidad en cuanto a la ejecución de proyectos, no han sido una constante en el manejo de los fondos creados por el Estado guatemalteco.

A partir de la creación del Fondo Nacional para la Paz en 1991, se crearon en Guatemala alrededor de 10 fondos, todos ellos mediante acuerdos gubernativos con excepción del Fondo de Inversión Social (FIS), aun cuando la mayoría no pasó de ser una asignación presupuestaria administrada mediante la figura del fideicomiso.

Los fondos sociales se convirtieron en uno de los más importantes instrumentos de la inversión pública. Entre 1998 y 2002 manejaron, en promedio, el 27% del total de recursos de inversión social del Gobierno Central.⁸ Los fondos más importantes son el FONAPAZ, FIS, el Aporte a los Consejos Departamentales de Desarrollo y el Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI).

En una propuesta presentada en 2001 por las instituciones financieras BID, BM y KFW de Alemania al Congreso de la República, se señalaban cuatro problemas en el funcionamiento de los fondos, especialmente FIS y FONAPAZ:

- Duplicación de esfuerzos y uso ineficiente de recursos del Estado.
- Comunidades confundidas y sin participación sistemática.
- Falta de vinculación con los ministerios e insuficiente relación con las municipalidades.
- Énfasis en la construcción de obras con poca atención al mantenimiento y calidad de los servicios.

Adicionalmente, en la ya citada *Guía para las Comisiones Departamentales* se señalan otros problemas:

- Alto grado de discrecionalidad y arbitrariedad en la priorización de las inversiones.
- Poca transparencia en la definición de los costos de los proyectos y en los mecanismos y procedimientos de adjudicación de contratos.
- Inadecuada calidad y mantenimiento de algunas obras.
- Poca o ningún respeto a las directrices y lineamientos ministeriales.
- Altos costos de operación.
- Inexistencia de mecanismos para lograr sinergias entre fondos.

Lo anterior evidencia que las tres características que justificaban la creación de los fondos estuvieron lejos de ser alcanzadas, pues no funcionan como entidades autónomas (se les ha acusado de ser las «*cajas chicas*» de los presidentes), ni con transparencia y el costo de la agilidad en la ejecución de proyectos es la duplicación de esfuerzos, la falta de articulación con las inversiones municipales y la mala calidad de muchas obras.

En el inicio de un proceso que podría llegar a la unificación de los fondos o a su especialización temática o geográfica, en octubre de 2004 fue creada, por Acuerdo Gubernativo n.º 332-2004, la Comisión Nacional de Coordinación de los Fondos Sociales, con carácter temporal y como una instancia dependiente de la presidencia de la República, con «la responsabilidad de recibir, procesar y ejecutar de manera coordinada las inversiones sociales orientadas por las políticas emanadas del Gabinete Social y/o de los ministerios sectoriales».

La base del proceso la constituye, en cada departamento, la Comisión Departamental de Coordinación de los Fondos Sociales, encabezada por el presidente del CODEDE e integrada únicamente por representantes de entidades públicas, a pesar de que son creadas con el carácter de comisiones de trabajo del respectivo CODEDE. En consecuencia, no se cumple a rajatabla con el mandato establecido en el artículo 29 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el cual señala que «los recursos de los fondos sociales se asignarán con base en las políticas, planes y programas priorizados por el Sistema de Consejos de Desarrollo», en los consejos de los distintos niveles.

Aparte de los tres fondos que se mencionan a continuación funcionan otros, como el Fondo de Tierras (FONTIERRA)⁹, establecido para facilitar el acceso a la tierra a campesinos que carecen de ella mediante mecanismos de mercado, con Q180,3 millones asignados en 2006; FODIGUA, Q20 millones; y el Fondo Nacional para la Reactivación de la Actividad Agropecuaria (FONAGRO)¹⁰ perteneciente al MAGA, con una asignación de Q26,9 millones.

I. Fondo de Inversión Social (FIS)

El FIS fue creado en 1993 por Decreto n.º 13-93 como entidad descentralizada y autónoma, con el objetivo de invertir en «actividades que mejoren el nivel de vida y las condiciones socioeconómicas exclusivamente de los sectores en situación de pobreza y pobreza extrema del área rural del país» (artículo 2 de su ley de creación), pudiendo atender programas y proyectos que serán ejecutados por los grupos beneficiarios o por las entidades que ellos designen en áreas como: salud y nutrición; educación, especialmente en las etapas iniciales de formación; entrenamiento orientado al trabajo productivo; proyectos productivos; infraestructura social y apoyo para el mejoramiento de la calidad de vida de la población; actividades que protejan el medio ambiente.

Entre las áreas de trabajo para el presente año figuran: construcción de puestos de salud, letrinización, farmacias comunitarias, sistemas de abastecimiento de agua potable y de alcantarillado y construcción y mejoramiento de caminos.

El FIS tuvo una asignación de Q379 millones en 2005. Para el presente año, tiene asignados Q 400 millones.

Su vigencia inicial fue de 8 años, ampliada a 5 adicionales por Decreto n.º 3-2003, que concluyeron en junio de 2006, por lo que actualmente se encuentra en proceso de liquidación.

II. Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ)

Establecido por Acuerdo Gubernativo n.º 408-91 en 1991 para atender los 9 departamentos más afectados por el conflicto armado interno: Huehuetenango, Quiché, San Marcos, Sololá, Alta Verapaz, Chimaltenango, Totonicapán, Baja Verapaz y Petén, que constituyen la denominada ZONAPAZ.

Para el presente año están previstas, entre las áreas de trabajo, la ampliación de puestos de salud y de sistemas de agua, el adoquinamiento de calles, la ayuda alimentaria, la construcción de centros de acopio y de puentes peatonales y el mantenimiento de caminos vecinales y construcción y mejoramiento de vivienda.

El tema de mejoramiento de asentamientos humanos es atendido por FONAPAZ mediante el Programa de Ayuda y Desarrollo para Asentamientos Humanos (PAHYD), que ejecuta proyectos en el municipio de Guatemala, y la Oficina Regional Metropolitana, que lo hace en el resto de municipios del departamento de Guatemala. Con estos municipios se ha establecido un proceso de coordinación permanente por medio de la ANAM, pero no ha sido posible hacerlo con la Municipalidad de Guatemala.

En 2005 FONAPAZ tuvo una asignación de Q421 millones, y para 2006 se le asignaron Q400,4 millones.

III. Aporte a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Desde 1993 el Gobierno destinó recursos para inversión en comunidades urbanas y rurales cuya distribución era realizada por los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo. En 1996 se emitió el Reglamento para la Administración del Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario (FSDC), contenido en Acuerdo Gubernativo n.º 247-96. El 10 de abril de 2003 fue sustituido por el Fondo Departamental para el Desarrollo y la Paz (FODEPAZ) —Acuerdo Gubernativo n.º 234-2003—, que fue derogado el 30 de abril del mismo año. Desde esa fecha se carece de normas que regulen el destino y el procedimiento para la distribución de esos recursos. Para el presente año, el aporte tiene asignados Q968, 3 millones (Q830 millones en 2005).

IV. Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI)

El FOGUAVI fue creado por la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos (Decreto n.º 120-96) como una institución financiera de segundo piso adscrita al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV), para otorgar subsidio directo y facilitar acceso al crédito a familias en situación de pobreza y pobreza extrema que carecen de vivienda. El subsidio para vivienda nueva es de Q15.000, y entre Q8.000 y 12.000 para ampliación o mejoras. En 2005 el FOGUAVI atendió 25.216 casos (familias) con una ejecución de Q264,3 millones, equivalente al 100% de lo asignado (en 2004 la ejecución fue de solamente el 62%). Para 2006 tiene una asignación de Q305,4 millones para inversión. Los programas más importantes del FOGUAVI son:

- *Construyendo mi Barrio*, al que se destinaron Q180 millones en 2005, que cuenta con el apoyo de la SCEP y FONAPAZ y pretende atender a 50.000 familias en 2006 y 2007, con mejoramiento de vivienda y de infraestructura y equipamiento urbano.

- Programa de desmovilizados y desarraigados: en 2004-2005 se otorgaron 3.523 subsidios.
- Atención a población de alto riesgo: realización de obras de mitigación y reubicación de alrededor de 12.000 familias que residen en áreas de alto riesgo.
- Atención a familias afectadas por la tormenta Stan: reconstrucción o construcción de vivienda nueva para 13.558 familias afectadas en 14 departamentos.

i. Registro de Información Catastral (RIC)

El Registro de Información Catastral (RIC) fue creado mediante Decreto n.º 41-2005, en cumplimiento de un compromiso contenido en el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, relativo al establecimiento de un sistema de registro y catastro descentralizado, multiusuario, eficiente, financieramente sostenible y de actualización fácil y obligatoria, como un elemento indispensable para la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra «que permita poner fin a la desprotección y despojo que ha afectado a la población campesina [...] y la plena integración de la población campesina a la economía nacional».

El RIC es una entidad autónoma, dirigida por un Consejo Directivo presidido por el ministro de Agricultura e integrado, entre otros, por un delegado de la ANAM (artículo 10 de la Ley del RIC), que tiene como objeto establecer, mantener y actualizar el catastro nacional (artículo 2). Entre sus funciones figura la de «registrar y actualizar la información catastral como responsabilidad exclusiva del Estado» (artículo 3).

El artículo 50 establece que el RIC coordinará con las municipalidades las actividades siguientes:

- a) Diseño y ejecución de la campaña de comunicación social previa al levantamiento predial, acompañamiento durante el levantamiento catastral y la presentación a la población —exposición pública— antes del cierre del análisis catastral (comparación de la información de campo con la registral) de los resultados preliminares.
- b) Delimitación del perímetro de la jurisdicción municipal, en coordinación con las municipalidades colindantes.
- c) Adecuación de la información catastral municipal, cuando existiera, a las normas técnicas y legales contenidas en la Ley del RIC.
- d) El establecimiento catastral, cuando los municipios no se encuentren en un área declarada catastral y los concejos municipales correspondientes lo soliciten y lo financien.
- e) La definición de la nomenclatura física de los predios urbanos y rurales.

De acuerdo con lo establecido en la literal d del artículo 50, las municipalidades que no estén comprendidas en un área declarada catastral¹¹ y que estén interesadas en su realización, deberán cubrir los costos del mismo, pero las municipalidades y demás entidades estatales están obligadas, si poseen información catastral, a ponerla a disposición del RIC para que este la utilice en sus procesos catastrales y determine la posibilidad de incorporarla al Catastro Nacional.

Adicionalmente, a partir de la vigencia de la ley, las municipalidades y demás entidades estatales que decidan realizar actividades catastrales deberán sujetarse a las normas definidas por el RIC y coordinarse con este, mediante convenio en el cual se deberá establecer la obligatoriedad de incorporar al Catastro Nacional la información que obtengan (artículo 75).

Finalmente, la información catastral que posean las municipalidades solamente tendrá efectos jurídicos si el RIC emite las declaraciones de predio catastrado «resultantes del análisis catastral y jurídico, cuya ejecución es de su exclusiva e indelegable competencia» (artículo 76).

j. Otros

En relación con los organismos expuestos anteriormente, pero con una incidencia indirecta en el proceso de descentralización, podemos destacar las siguientes entidades:

I. Gobernadores Departamentales.

En el artículo 227 de la CPR se señala que «el gobierno de los departamentos estará a cargo de un gobernador nombrado por el Presidente de la República». En el artículo 42 de la LOE se indica que para el nombramiento se tomarán en consideración los candidatos propuestos por los representantes no estatales del CODEDE respectivo. Los gobernadores dependen de la presidencia de la República por conducto del Ministerio de Gobernación (art. 46 de la LOE). Entre sus atribuciones (art. 47 de la LOE) destacan las siguientes:

- a) Representar en su departamento, por delegación expresa, al presidente de la República.
- b) Presidir el CODEDE.
- c) Velar por la efectiva coordinación de las políticas de los municipios y de las entidades autónomas y descentralizadas con la política general del Gobierno y con las políticas específicas del ramo o sector.
- d) Informar a los ministros de Estado sobre altas, incumplimiento de deberes u otras acciones de los funcionarios y empleados del Gobierno Central o de las entidades autónomas y descentralizadas.
- e) Ejercer en su departamento el control y supervisión de la Policía Nacional Civil.

II. Registro Nacional de las Personas (RENAP)

El RENAP fue creado el 23 de noviembre de 2005, mediante Decreto n.º 90-2005 (publicado en el Diario Oficial el 21 de diciembre de 2005) «como una entidad autónoma, de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio» que para el cumplimiento de sus funciones deberá establecer oficinas en todos los municipios de la República (artículo 1).

Es la «entidad encargada de organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales, inscribir los hechos y actos relativos a su estado civil, capacidad civil y demás datos de identificación desde su nacimiento hasta la muerte, así como la emisión del Documento Personal de Identificación» (artículo 2). Su directorio está integrado por un magistrado del Tribunal Supremo Electoral, el ministro de Gobernación y un miembro electo por el Congreso (artículo 9).

En virtud de esta ley se asignan al RENAP las funciones que correspondían a las municipalidades en cuanto a la administración del Registro Civil (artículos 373 del Código Civil y 68, inciso m, del Código Municipal) y del Registro de Vecindad (Decreto n.º 1.735 de la Asamblea Legislativa y artículo 14 del Código Municipal).

A partir de la vigencia de la ley del RENAP, toda la información contenida en los Registros Civiles actuales pasa a formar parte integral del mismo (artículo 95). No se indica el plazo para que las municipalidades dejen de atender dichos registros. La vigencia de la ley en cuanto al Registro de Personas Naturales, que sustituirá a los registros municipales, fue diferida para el año 2007.

La sustitución de la Cédula de Vecindad deberá efectuarse en un plazo no mayor de dos años contados a partir de la fecha en que se entregue el primer Documento Personal de

Identificación (DPI), actividad que se iniciará una vez haya concluido el proceso de empadronamiento para el evento electoral 2007 (artículo 92). Para ejercer el sufragio en este evento se utilizará la Cédula de Vecindad (artículo 91).

Después de 90 días de vigencia de la Ley, queda a cargo del Ministerio de Gobernación la inscripción y registro de las fundaciones, asociaciones civiles, asociaciones de municipalidades y mancomunidades, juntas escolares y COEDUCAS, Organizaciones no Gubernamentales, cooperativas, grupos asociativos de gestión de solución y habitacional, debiendo recabar la información de los diferentes Registros Civiles e implementar los mecanismos y procedimientos para su inscripción (artículo 102).

Dicho ministerio estableció el Registro de las Personas Jurídicas, mediante Acuerdo Ministerial n.º 649-2006 del 24 de mayo de 2006 en donde se establece, entre otras disposiciones, que corresponde a las Gobernaciones departamentales la recepción de todas las gestiones relacionadas con las personas jurídicas mencionadas para trasladarlas a dicho registro.

El Decreto n.º 31-2006 exceptúa de la aplicación del artículo 102 el registro, autorización e inscripción de las asociaciones de vecinos, asociaciones comunitarias y asociaciones de las comunidades indígenas.

3.1.3. Roles y competencias de los Ministerios

Entre las atribuciones generales de los ministros, el artículo 27 de la LOE señala:

- a) Ejercer la rectoría de los sectores relacionados con el ramo bajo su responsabilidad y planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas de su sector en coherencia con la política general del gobierno.
- b) Desconcentrar y descentralizar las funciones y servicios públicos que corresponden a su ramo y proponer los mecanismos para que el Gobierno asuma para sí, en plan subsidiario, el financiamiento de dichos servicios cuando así corresponda delegar las funciones de gestión administrativa, ejecución y supervisión.
- c) En la ejecución de la política general del Gobierno, coordinar los esfuerzos de los órganos de la Administración Pública, bajo su responsabilidad, con las gobernaciones departamentales, las municipalidades, sector productivo, entidades privadas y la comunidad, respetando en todo caso la autonomía municipal.

El artículo 23 de la LOE indica que los ministros, en el ejercicio de la rectoría sectorial, tienen «un papel de coordinación y facilitación de la acción del sector o sectores bajo su responsabilidad, para lo cual deben coordinar esfuerzos y propiciar la comunicación y la cooperación entre las diferentes instituciones públicas y privadas que corresponda».

a. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales

Al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) le corresponden, de conformidad con el artículo 29 bis de la LOE, las funciones siguientes:

- a) Formular participativamente la política de conservación, protección y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales.
- b) Formular las políticas para el mejoramiento y modernización de la administración descentralizada del SIGAP, así como para el desarrollo y conservación del patrimonio natural del país.
- c) Formular, en coordinación con el MAGA, la política sobre la conservación de los recursos pesquero y suelo.

- d) Incorporar el componente ambiental en la formulación de la política económica y social del Gobierno.
- e) Diseñar, en coordinación con el MINEDUC, la política nacional de educación ambiental y vigilar por que se cumpla.
- f) Ejercer las funciones normativas de control y supervisión en materia de ambiente y recursos naturales.
- g) Definir las normas ambientales en materia de recursos no renovables.
- h) Formular la política para el manejo del recurso hídrico.
- i) Controlar la calidad ambiental, aprobar las evaluaciones de impacto ambiental y practicarlas en caso de riesgo ambiental.
- j) Elaborar las políticas relativas al manejo de cuencas hidrográficas, zonas costeras, océanos y recurso marinos.
- k) Promover y propiciar la participación equitativa de hombres y mujeres, personas naturales o jurídicas, y de las comunidades indígenas y locales en el aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos naturales.
- l) Elaborar y presentar anualmente el informe ambiental del Estado.
- m) Promover la conciencia pública ambiental y la adopción del criterio de precaución.

El marco legal de funcionamiento del MARN lo integran adicionalmente, entre otras, las siguientes leyes:

- Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente (Decreto n.º 68-86).
- Ley Forestal (Decreto n.º 101-96).
- Ley de Áreas Protegidas (Decreto n.º 4-89).
- Ley General de Caza (Decreto n.º 36-04).

En materia de desconcentración, el MARN otorga prioridad al fortalecimiento de sus delegaciones departamentales. En cuanto a descentralización, se plantea como pasos previos el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental, la clarificación del marco de competencias, definir los criterios y mecanismos para descentralizar y desconcentrar y, a través de sus oficinas departamentales, dar asistencia técnica a las municipalidades para fortalecer la capacidad de atención de sus competencias ambientales.

Aún no se ha definido qué competencias del ministerio podrían ser objeto de transferencia en el marco del cumplimiento de la LGD e implementación de la PND, pero en un documento elaborado para la SCEP se indica que «las competencias susceptibles de descentralización son las que por ley el Código Municipal asigna a los gobiernos locales» (Mazariegos, s.f.).

b. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda

Corresponden al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV), de conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la LOE, las siguientes funciones:

- a) Administrar de forma descentralizada y subsidiaria o contratar la provisión de los servicios de diseño, construcción, rehabilitación y mantenimiento y supervisión de la infraestructura a su cargo.
- b) Proponer al Organismo Ejecutivo las normas técnicas relativas a las obras públicas, para lo que se coordinará con los Ministerios correspondientes.
- c) Proponer y ejecutar los instrumentos normativos de los sistemas de transporte terrestre, fluvial, marítimo y aéreo, así como las frecuencias radiales y televisivas, de telecomunicaciones, correos y telégrafos.

- d) Administrar descentralizadamente lo relativo al aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico.
- e) Crear y participar en la administración de los mecanismos financieros para la construcción, rehabilitación y mantenimiento de las obras públicas.
- f) Administrar la contratación, concesión y otras formas descentralizadas de prestación de los servicios públicos a su cargo y supervisar su ejecución.
- g) Ejercer la autoridad portuaria y aeroportuaria nacional.
- h) Ejercer la rectoría del sector público a cargo de la ejecución del régimen jurídico relativo a la vivienda y asentamientos humanos, y administrar de forma descentralizada los mecanismos financieros del sector público para propiciar el desarrollo habitacional del país.
- i) Formular la política nacional de vivienda y asentamientos humanos y evaluar su ejecución.
- j) Coordinar las acciones de las instituciones públicas que desarrollen programas y proyectos de vivienda y asentamientos humanos.

Las principales leyes que complementan la legislación sobre las funciones del CIV son las siguientes:

- Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos (Decreto n.º 120-96).
- Ley de Transportes (Decreto n.º 253, del 9 de junio de 1946) y el Reglamento del Servicio de Transporte Extraurbano de Pasajeros por Carretera (Acuerdo Gubernativo n.º 42-94).
- Ley General de Telecomunicaciones (Decreto n.º 94-96).
- Ley reguladora del Uso y Captación de Señales Vía Satélite y su Distribución por Cable (Decreto n.º 41-92).
- Ley Orgánica de la Empresa Portuaria Quetzal (Decreto Ley n.º 100-85).
- Ley Orgánica de la Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla (Decreto n.º 4-93).
- Ley de Aviación Civil (Decreto n.º 93-2000).
- Ley Orgánica de la Empresa Guatemalteca de Comunicaciones (Decreto n.º 14-71).
- Código Postal de la República de Guatemala (Decreto n.º 650)

En la consulta realizada con el CIV se indicó que una parte importante de las funciones que la LOE y otras leyes asignan al CIV tienen una dimensión y alcance de carácter nacional o son atendidas por entidades descentralizadas, como el transporte extraurbano de pasajeros—entre dos o más municipios—, a cargo de la Dirección General de Transportes Extraurbanos; la SIT en el caso de las telecomunicaciones; la administración de los puertos, a cargo de las respectivas empresas portuarias; el servicio de correos, concesionado a una empresa privada; el transporte aéreo, regulado por la Dirección General de Aeronáutica Civil... Por lo que aparte de la infraestructura vial, no se considera que otras actividades sean susceptibles de descentralización hacia los municipios.

c. Ministerio de Educación

El artículo 33 de la LOE contiene las funciones del Ministerio de Educación (MINEDUC)

- a) Formular y administrar la política educativa velando por la calidad y la cobertura de los servicios educativos públicos y privados.
- b) Coordinar con el CIV las propuestas para formular y poner en vigor las normas técnicas para la infraestructura del sector.

- c) Velar por que el sistema educativo del Estado contribuya al desarrollo integral de la persona.
- d) Coordinar esfuerzos con las universidades y otras entidades educativas para lograr el mejoramiento cualitativo del sistema educativo.
- e) Coordinar y velar por el adecuado funcionamiento de los sistemas de alfabetización, planificación, investigación, evaluación, capacitación de docentes y personal magisterial, y educación intercultural.
- f) Promover la autogestión educativa y la descentralización de los recursos económicos para los servicios de apoyo mediante la organización de comités educativos, juntas escolares y otras modalidades en todas las escuelas oficiales públicas, así como aprobarles sus estatutos y reconocer su personalidad jurídica.
- g) Administrar de forma descentralizada y subsidiaria los servicios de elaboración, producción e impresión de textos, materiales educativos y servicios de apoyo.
- h) Formular la política de becas y administrar descentralizadamente el sistema de becas y bolsas de estudio que otorga el Estado.

Las principales leyes relacionadas con las funciones del MINEDUC son:

- Ley de Educación Nacional (Decreto n.º 12-91).
- Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional (Decreto n.º 1485).
- Ley de Administración de Edificios Escolares (Decreto n.º 58-98).
- Ley de Idiomas Nacionales (Decreto n.º 19-2003).
- Ley de Defensa del Idioma Español (Decreto n.º 1483).
- Ley de Alfabetización (Decreto n.º 43-86).

En el documento *Nuevo Modelo de Gestión de los Recursos Educativos* se coloca en el centro del modelo a la escuela, definida como «la comunidad de aprendizaje descentralizada, donde se realizan los procesos educativos con autonomía relativa para impulsar los proyectos de educación que respondan a las necesidades locales». En un esquema titulado «Estructura fundamental del Nuevo Modelo de Gestión Educativa» no se mencionan ni se asignan funciones a los gobiernos municipales (MINEDUC, 2005).

La comunidad educativa debe asumir las competencias relacionadas con la fijación del calendario y horario educativo, el currículo, el reclutamiento de docentes y directores, la remoción o destitución de docentes y directores, la selección de los programas de apoyo ofrecidos en la escuela y la administración de la infraestructura y del presupuesto.

Con respecto a la disposición del artículo 68 del Código Municipal, que incluye la «gestión de la educación pre-primaria y primaria» entre las competencias propias del municipio, el MINEDUC considera que «no se aclara a qué acepción de gestión se refiere, ya que en otras literales establece competencias de administración o de prestación de servicios, e incluso se refiere a gestión y administración» (MINEDUC, 2005).

En una entrevista, un asesor del MINEDUC indicó que actualmente se trabaja en la suscripción de convenios de trabajo conjunto con las municipalidades, orientados a la ampliación de la cobertura de la educación primaria. En estos convenios se asigna a las municipalidades la función o responsabilidad de proporcionar información sobre las necesidades educativas de su respectivo municipio y la gestión de la infraestructura y equipamiento. El MINEDUC aporta a los docentes y las municipalidades los recursos para infraestructura o la gestión conjunta ante los fondos sociales. Actualmente se han formalizado convenios con alrededor de 30 municipalidades.

En 2004 numerosas municipalidades suscribieron convenios con el MINEDUC para que este absorbiera a los docentes contratados por las municipalidades, en tanto que estas se comprometían a invertir en infraestructura. En entrevistas y reuniones con alcaldes municipales, estos han manifestado que el MINEDUC no cumplió con esos convenios.

d. Ministerio de Gobernación

Las funciones que el artículo 36 de la LOE asigna a este ministerio son:

- a) Compilar y publicar ordenadamente los códigos, leyes y reglamentos.
- b) Aprobar los estatutos de las fundaciones y otras formas de asociación.
- c) Ejercer la vigilancia y supervisión de los montes de piedad, rifas y loterías, salvo lo dispuesto por leyes específicas.
- d) Administrar descentralizadamente los registros y sistemas de documentación de identidad ciudadana bajo su jurisdicción.
- e) Dar cumplimiento a las resoluciones emanadas de los tribunales de justicia en lo que le compete.
- f) Prestar el servicio de notariado del Estado a través del escribano de Cámara y de Gobierno.
- g) Atender lo relativo a la impresión de publicaciones de carácter oficial.
- h) Velar por la eficiente administración de los registros públicos sometidos a su jurisdicción.
- i) Representar, en el seno de la Administración Pública, al presidente y coordinar sus relaciones con los gobernadores departamentales.
- j) Formular y ejecutar la política en materia migratoria
- k) Administrar el registro, control y documentación de los movimientos migratorios.
- l) Controlar el registro de las armas de fuego y la identificación de sus propietarios.
- m) Elaborar y aplicar planes de seguridad pública y encargarse del mantenimiento del orden público y la seguridad de las personas y de sus bienes.
- n) Conducir los cuerpos de seguridad pública del Gobierno.
- o) Elaborar y aplicar las políticas de inteligencia civil.
- p) Administrar el régimen penitenciario del país, salvo aquello asignado a otros órganos del Estado.

Las principales leyes que se relacionan con las funciones del Ministerio de Gobernación son las siguientes:

- Ley de la Policía Nacional Civil (Decreto n.º 11-97).
- Ley de Tránsito (Decreto n.º 132-96).
- Ley de Migración (Decreto n.º 95-98).
- Ley de Policías Particulares (Decreto n.º 73-70).
- Ley de la Dirección General de Inteligencia Civil (Decreto n.º 71-2005).
- Ley del Sistema Penitenciario (Decreto n.º 33-2006).
- Ley contra la Delincuencia Organizada (Decreto n.º 21-2006)

El Ministerio de Gobernación es la autoridad ante la cual se deben someter los conflictos de límites que surjan entre dos o más municipios, disponiendo de 6 meses para recabar los antecedentes e información necesaria para que la presidencia traslade al Congreso la iniciativa de ley correspondiente (art. 24 del Código Municipal). También le corresponde recibir de la gobernación departamental respectiva las solicitudes de creación de un municipio, disponiendo de 6 meses para trasladar su dictamen a la presidencia, quien en un plazo de 30 días,

si lo considera pertinente, trasladará al Congreso la iniciativa del caso (arts. 29 y 30 del Código Municipal).

En una Orden General del Director de la PNC, de fecha 14 de julio de 1999¹², se establecieron las Juntas Locales de Seguridad (JLS), que funcionarían en cada población en la que tuviera presencia la PNC. Las juntas son copresididas por el alcalde municipal y un vecino honorable y tienen como misión proporcionar apoyo, formación y acercamiento entre la policía y la población.

En 2004 fue creado el Viceministerio de Apoyo Comunitario, que tiene a su cargo el enlace con las comunidades. Actualmente, de acuerdo con información proporcionada por dicho viceministerio, se encuentra en la transición de las JLS a las Comisiones de Seguridad de los COMUDE y CODEDE con fundamento en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que faculta a los consejos a conformar comisiones de trabajo (artículo 24) y en la LGD. Estas comisiones tendrían a su cargo la definición de políticas de seguridad, así como funciones de información y prevención.

De acuerdo con lo indicado por funcionarios entrevistados, no es posible ni recomendable descentralizar la parte operativa de la Policía Nacional Civil (PNC), por lo que la única función que consideran viable es la de prevención, que requiere un acercamiento a la población para tener un mayor grado de eficacia.

La Ley de Tránsito (artículo 7) faculta al Ministerio de Gobernación a trasladar o contratar funciones que competen al Departamento de Tránsito con entidades públicas o privadas, mediante la suscripción de un convenio, reservándose el derecho de darlo por terminado en cualquier momento, sin responsabilidad alguna de su parte, por incumplimiento o incapacidad de la otra parte o por motivos de seguridad nacional. Actualmente 13 municipalidades han asumido el control del tránsito y 29 tienen su solicitud en trámite.

e. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

Al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) le corresponden, de conformidad con el artículo 39 de la LOE, las funciones siguientes:

- a) Formular y dar seguimiento a la política y planes de salud pública y administrar descentralizadamente los programas de promoción, prevención, rehabilitación y recuperación de la salud, propiciando la participación pública y privada.
- b) Proponer las normas técnicas para la prestación de servicios de salud y coordinar con el CIV las propuestas de normas técnicas para la infraestructura del sector.
- c) Proponer la normativa de saneamiento ambiental y vigilar su aplicación.
- d) Realizar estudios y proponer las directrices para la ejecución de programas de vigilancia y control epidemiológico.
- e) Administrar de forma descentralizada el sistema de capacitación y formación de recursos humanos en el sector salud.
- f) Velar por el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales relacionados con la salud en casos de emergencia por epidemias y desastres.

El marco legal del funcionamiento del MSPAS está integrado, además de por las normas arriba mencionadas, por numerosas leyes entre las cuales cabe destacar:

- Código de Salud (Decreto n.º 90-97). Este código contiene normas relativas al funcionamiento del Consejo Nacional de Salud —en el cual participa un representante de la ANAM—, prevención y control de enfermedades, salud y ambiente, expendio de ali-

mentos, productos farmacéuticos, acciones de rehabilitación de la salud y sanciones, entre otras.

- Ley de Accesibilidad a los medicamentos (Decreto n.º 69-98).
- Ley General de Enriquecimiento de Alimentos (Decreto n.º 44-92).
- Ley de Servicios de Medicina Transfusional y Bancos de Sangre (Decreto n.º 87-97).
- Ley para la Disposición de Órganos y Tejidos (Decreto n.º 91-96).
- Ley General para el Combate del Virus de Inmunodeficiencia Humana —VIH— y del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida —SIDA— y para la Promoción, Protección y Defensa de los Derechos Humanos ante el VIH/SIDA (Decreto n.º 27-2000).

En la propuesta de la Agenda Nacional de Salud, que fue objeto de un proceso de consulta con integrantes de los Consejos de Desarrollo e instituciones vinculadas al sector salud y que será validada en el Foro Nacional que se realizará próximamente, uno de los objetivos estratégicos es «descentralizar el 100% de la gestión de los servicios de atención primaria en salud a las municipalidades del país al año 2015».

Hasta el momento, las acciones del MSPAS en materia de desconcentración y delegación, así como de participación de organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias y municipalidades en la prestación de servicios de salud, se pueden resumir en la forma siguiente:

- Desconcentración a las áreas de salud —unidades que generalmente coinciden con las jurisdicciones departamentales— de la elaboración de sus presupuestos, incluyendo los recursos para el funcionamiento de los hospitales de su jurisdicción (art. 84 del Reglamento Orgánico Interno del MSPAS).
- Desconcentración a las áreas de salud y hospitales de la ejecución de sus respectivos presupuestos (art. 84 del ROI).
- Desconcentración a las áreas de salud del control de la ejecución de sus presupuestos, incluyendo los de los hospitales y los recursos asignados a organizaciones no gubernamentales y comunitarias (art. 85 del ROI).
- Desconcentración a las áreas de salud y hospitales del proceso de reclutamiento y selección de los recursos humanos (art. 89 del ROI).
- Desconcentración a las áreas de salud y distritos municipales de la aplicación del régimen de sanciones por infracción de las normas sanitarias (art. 91 del ROI).
- Desconcentración de la autorización de establecimientos de expendios de alimentos a los distritos municipales (art. 92 del ROI).
- Delegación de la ejecución del Programa de Extensión de Cobertura (PEC) a organizaciones no gubernamentales, seleccionadas mediante concurso, que atienden 3,8 millones de personas y tienen asignados para este año Q236 millones en concepto de aportes (MINFIN, 2005).
- Participación de patronatos privados en la administración y prestación de servicios en hospitales nacionales.
- Traslado de la administración de puestos de salud hacia algunas municipalidades mediante convenios específicos.
- Participación de las municipalidades en los procesos de consulta para la instalación, construcción y equipamiento de centros de atención materno infantil (CAIMI), centros de atención permanente (CAP) y centros de urgencias médicas (CUM), así como apoyo

al funcionamiento de servicios mediante la contratación de personal, dotación de equipo y medicamentos, construcción o mantenimiento de instalaciones físicas.

4. ESTRATEGIAS DE ACTUACIÓN PARA AVANZAR EN EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN GUATEMALA

A la hora de enfrentarnos a esta cuestión hay que distinguir dos campos diferenciados. El eje principal de actuación no puede ser otro que apostar por fortalecer a los municipios en el ejercicio de sus competencias propias. Hoy por hoy cualquier estrategia de ámbito municipal debe pasar por hacer fuerte a las municipalidades de Guatemala en el conjunto de competencias que legalmente tienen atribuidas. Es la única forma de que los ciudadanos tengan confianza en sus corporaciones locales. El segundo ámbito de actuación municipal que se está desarrollando en Guatemala es el del proceso de descentralización. Esta segunda vía de trabajo debe ser relegada a un segundo plano; no abandonada, porque la descentralización constituye una política de Estado que arranca de la Constitución y del conjunto de los Acuerdos de Paz, pero para que este proceso avance de forma firme es necesario que se redefina la estrategia que hasta ahora se ha venido siguiendo.

Las medidas que deben ser adoptadas se pueden dividir en medidas a corto plazo y a medio o largo plazo. El corto plazo —las urgentes— hubiera sido el periodo de tiempo comprendido entre septiembre de 2006, fecha en que se terminó la consultoría internacional origen del presente estudio, y la celebración de las elecciones presidenciales y municipales en Guatemala, cuya segunda vuelta se produjo el pasado 4 de noviembre de 2007. El medio plazo comprendería la duración de la próxima legislatura, es decir, sería los siguientes cuatro años. Las medidas para el largo plazo estarían condicionadas por los resultados que se puedan obtener antes y se situarían en un horizonte de cinco años o más.

4.1. Medidas propuestas para el corto plazo

Partiendo de que la estrategia principal que se va a seguir es la de potenciar que las municipalidades sean capaces de ejercitar adecuadamente sus propias competencias, las medidas a adoptar se podrían agrupar de la siguiente forma:

4.1.1. Medidas tendentes a mejorar la financiación municipal

En la anterior legislatura se estaba tramitando en el Congreso de la República un proyecto de ley del Código Tributario Municipal, que no ha sido finalmente aprobado. La posición de la S CEP chocaba con los intereses del Ministerio de Finanzas, que veía con recelo cómo un aumento de la capacidad tributaria local podía suponer una merma grave para los ingresos estatales debido a la prohibición constitucional de la doble imposición, que es interpretado de una manera muy estricta por la Corte de Inconstitucionalidad. Se propuso el impulso de la reforma del Código Municipal, en el capítulo relativo a las finanzas municipales, para incluir en él definiciones más exactas sobre las figuras no tributarias municipales: a) el hecho generador de la tasa administrativa; b) el hecho generador de la tasa por servicios públicos municipales, c) el hecho generador de la contribución por mejoras o aporte compensatorio y d) el hecho generador de la renta por bienes del municipio, definiendo el uso común o uso no común de dichos bienes.

En el caso de la tasa debían tomarse como base las últimas sentencias de la Corte de Constitucionalidad, que la define de la siguiente forma:

«Respecto de las tasas, cuya creación sí es competencia de las corporaciones municipales, hay consenso en que se trata de prestaciones en dinero o pecuniarias exigidas por la contraprestación de una actividad de interés público o un servicio público. El hecho generador será una actividad estatal o municipal determinada, relacionada concretamente con el contribuyente, lo que la distingue claramente del arbitrio que contiene una actividad general no relacionada en forma directa con él»¹³. «Por ello, en las tasas, como relación de cambio se dan los elementos de: pago voluntario de una prestación en dinero fijada de antemano y una contraprestación de un servicio público. El hecho generador es una actividad estatal o municipal determinada relacionada concretamente con el contribuyente, lo que la distingue claramente del arbitrio que contiene una actividad general no relacionada concretamente con el contribuyente» (sentencia de fecha diecisiete de enero de dos mil tres, dictada dentro de los expedientes acumulados 491-2002, 678-2002, 708-2002 y 762-2002)¹⁴.

Se define como una actividad de interés público y el hecho generador es una actividad municipal determinada relacionada concretamente con el contribuyente, corrigiendo de esta manera una primera jurisprudencia más restrictiva de la propia Corte de Constitucionalidad que solamente hacían referencia a la contraprestación de un servicio público. De esta forma permite que se amplíe el hecho generador de la tasa en relación con la emisión de licencias de construcción, donde el bien jurídico tutelado es la certeza para el vecino que solicita la licencia de construcción de que los planos llenen los requisitos mínimos de construcción oficialmente establecidos (Normas FHA), con la licencia de funcionamiento de un negocio (el bien jurídico tutelado es la salud y la moral pública) y ambas actividades municipales se relacionan directa y únicamente con el contribuyente o usuario que solicita la autorización municipal.

Se proponía que si esta iniciativa no prosperaba se intentaría al menos aprobar una ley, por ejemplo modificando el propio CM, por la que se actualizarían los arbitrios municipales que llevan congelados desde hace décadas, lo que hace que por ellos las municipalidades recauden unas cantidades ridículas. Y esta actualización, en virtud del principio de legalidad tributaria, solamente la puede hacer el legislador.

4.1.2. Medidas dirigidas a establecer un sistema de acceso al servicio civil municipal que garantice la cualificación de los servidores públicos mediante un sistema previo de acreditación y una carrera administrativa

La situación del Proyecto de la Ley de Servicio Municipal, que también se encontraba en sede parlamentaria, era semejante. El proyecto pretendía centralizar la posibilidad de nombrar a los empleados municipales, por lo que contaba con el rechazo expreso de las municipalidades a través de la ANAM. Este proyecto de Ley de Servicio Municipal contemplaba la creación de un nuevo ente, la Secretaría Municipal del Servicio Civil (SEMUSEC), que sería sufragado por cada una de las municipalidades en forma alícuota, es decir, en partes iguales por las 332 municipalidades que actualmente existen. Esta medida atentaba claramente con el principio de autonomía municipal. Se proponía la búsqueda de un punto de equilibrio entre la potestad de los concejos municipales de nombrar a sus empleados y la exigencia de que tengan una titulación y una capacitación adecuada para su cargo.

En relación con la capacitación municipal se apoyó la labor que se está haciendo para revitalizar la RENICAM. Hubo dos iniciativas interesantes en esta materia: en primer lugar, la creación del Centro de Estudios y Formación Municipal (CEMUNI) dentro del INAP como órgano que persigue la formación y asistencia técnica a las autoridades y empleados municipales y la

investigación y difusión de buenas prácticas en la gestión administrativa; asimismo, en el verano de 2006 se volvió a hacer operativa la RENICAM, a instancias del INFOM. Debe destacarse la II Reunión de Coordinación Interinstitucional de la RENICAM, celebrada el 9 de agosto de 2006, en la que el subsecretario de Descentralización expuso la necesidad de que en torno a la RENICAM se organice toda la capacitación municipal, para lo que se establecieron las siguientes líneas base de trabajo:

- 1) Capacitación de candidatos a alcaldes municipales.
- 2) Estimular la carrera administrativa municipal, principalmente dirigida a tesoreros y secretarios municipales. La consultoría considera que se deben agregar: coordinadores de OMP, jueces de Asuntos Municipales y encargados o coordinadores de Servicios Públicos Municipales, ya que solo reducirlos a los 2 cargos mencionados es seguir reproduciendo el esquema tradicional, donde el secretario y el tesorero constituían el poder fáctico en las municipalidades.
- 3) Sistematización de buenas prácticas municipales.
- 4) Fortalecimiento de las OMP y creación y/o fortalecimiento de las AFIM, UDAIM.
- 5) Utilización de la herramienta SIAF-SAG.
- 6) Planes de Desarrollo Integral Municipal y Estudios Técnicos Financieros.
- 7) Fortalecimiento en la gestión de mancomunidades de municipios.

En relación con la carrera administrativa municipal, es destacable el esfuerzo del Gobierno para realizar el censo denominado Actualización Datos Laborales y Personales en el Sector Público Nacional y Municipal, en una primera fase en el departamento de Guatemala y sus 17 municipios. Esta actividad se llevó a cabo del 11 de septiembre de 2006 al 10 de octubre de 2006. En este censo se puede recoger una información valiosa para la base de datos para la RENICAM.

Un aspecto operativo de la reactivación de la RENICAM es la incorporación de las ONG que tienen entre sus objetivos o mandatos intervenciones en el municipio, sea desde el gobierno municipal, organización comunitaria u organizaciones sociales. De este modo la oferta de capacitación se va a realizar no solo desde las instituciones públicas o proyectos de cooperación, sino desde la oferta privada.

Sería un gran logro que todas las entidades con responsabilidades en materia de formación de los empleados municipales se pusieran de acuerdo para aprobar, antes de que termine esta legislatura, el llamado Plan Nacional de Capacitación Municipal. De lograrse, el sistema de capacitación de los empleados municipales en Guatemala se asentaría sobre unas bases sólidas.

El objetivo de esta medida es la cualificación permanente del servicio civil municipal que debe tender a convertirse en un sistema obligatorio para los municipios al seleccionar o contratar a personal. Se trata de un objetivo prioritario absoluto de la política de descentralización y fortalecimiento municipal, pues la incapacidad endémica del servicio municipal supone un estrecho cuello de botella que condiciona todo el proceso.

La articulación del sistema de acreditación deberá partir de la RENICAM (Red Nacional de Capacitación Municipal, liderada por ANAM e INFOM y en la que participan INAP, SCEP, COPRE, CGC, etc.) y del PLANACAM (Plan Nacional de Capacitación Municipal, que el art. 20 de la Ley General de Descentralización atribuye a la SCEP de consuno con INFOM e INAP). Estas iniciativas actualmente se han reactivado bajo el impulso de ANAM e INFOM y es conveniente apoyarlas y monitorearlas.

4.1.3. Medidas normativas para mejorar la gestión de los servicios municipales de suministro de agua potable, de vertido de aguas fecales y de recogida y tratamiento de basuras

La dificultad que existía para poder introducir reformas legales a corto plazo no significaba, sin embargo, que no se pudieran adoptar medidas normativas para favorecer el fortalecimiento municipal. Estas se podían llevar a cabo, al menos, en relación con la gestión de los servicios municipales de suministro de agua potable, de vertido de aguas fecales y de recogida y tratamiento de basuras.

Era urgente que el Gobierno desarrollase por vía reglamentaria el régimen legal que el Código de Salud establece en relación con el suministro de agua potable, los vertidos líquidos a los ríos y la gestión de los desechos sólidos. Se trata de una competencia municipal que constituye un servicio básico para los ciudadanos y que carece de una regulación completa. Esta laguna tampoco podía ser cubierta por las ordenanzas municipales. Por otra parte, dada la importancia que estas dos competencias tienen para frenar la creciente contaminación de los recursos naturales en Guatemala, no se podía esperar a unas futuras —y muy deseables— leyes de aguas o de desechos sólidos.

También se propuso una revisión y actualización del reglamento de requisitos mínimos y sus límites máximos permisibles de contaminación para la descarga de aguas servidas, aprobado por el Acuerdo Gubernativo 60-89 de 7 de febrero de 1989, que es anterior al Código de Salud vigente. La ventaja que contaba esta medida era que la aprobación de estos reglamentos solo dependía del Gobierno, por lo que podía haberse hecho antes de que terminase la legislatura con voluntad política.

4.1.4 Apoyo a la constitución de mancomunidades para la gestión eficiente de servicios municipales

Una vía muy eficaz para mejorar la prestación de los servicios municipales la constituye la cooperación intermunicipal. El Código Municipal desarrolla dos formas o modalidades de asociación municipal: las asociaciones de municipalidades y la asociación de municipios en mancomunidades. Aunque en ambos supuestos se faculta a las dos modalidades de asociación para la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas, proyectos o la planificación, ejecución y evaluación de obras y la prestación de servicios de su competencia, debería impulsarse que las asociaciones de municipalidades se constituyan y especialicen para la defensa de los intereses municipales (análisis y propuestas de modificaciones al marco jurídico, búsqueda de recursos financieros, fomento de programas de capacitación y asistencia técnica, la carrera administrativa municipal, en suma el fortalecimiento y defensa de la autonomía municipal) y las asociaciones de municipios o mancomunidades se especialicen en todo lo relacionado con planes, programas, proyectos, ejecución de obras y prestación de servicios que, por su importancia y esfuerzo financiero, deben ser prestados en forma mancomunada, dado que esta segunda forma de asociación municipal garantiza que sean sostenibles los proyectos, obras o servicios independientemente de los cambios políticos.

El CM prevé tres fines distintos para la constitución de mancomunidades: «la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación más eficiente de servicios de su competencia». Esta última finalidad es la más idónea para crear una mancomunidad ya que los municipios, al unirse, van a poder

prestar un mejor servicio, al beneficiarse de los efectos de las economías de escala. Es necesario que las mancomunidades que se creen sean sostenibles económica y políticamente.

No obstante, existe un riesgo en relación con las mancomunidades que debe ser advertido: normalmente son los municipios más dinámicos los que se mancomunan. Si se apuesta decididamente por estos entes de cooperación intermunicipal, dándoles una financiación privilegiada, se puede privar de financiación a municipios con más necesidades.

4.1.5. Medidas para mejorar el tratamiento de la documentación administrativa por las municipalidades

Para mejorar la gestión administrativa de los municipios debe fomentarse la creación en cada uno de ellos, donde todavía no los haya, de un archivo de documentación municipal dependiente del secretario en el que se integren:

- Los materiales suministrados a los servidores públicos municipales con ocasión de las capacitaciones en que participen.
 - Los manuales de buenas prácticas y otros documentos de análoga naturaleza que remitan a los municipios los órganos y entidades del Organismo Ejecutivo.
 - Los productos documentales que faciliten al municipio la cooperación internacional.
- El objetivo es lograr la permanencia de fondos documentales que garanticen la cualificación de nuevos servidores públicos cuando haya cambios de gobierno y de personal y, en consecuencia, facilitar la gestión administrativa.

4.1.6. Impulso a la constitución de Consejos Comunitarios de Desarrollo y de Consejos Asesores Indígenas

El sistema de consejos de desarrollo constituye una de las piezas claves del sistema político guatemalteco. Se trata de una vía de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos que les conciernen. Su existencia puede servir, en parte, para compensar la debilidad que tienen los partidos políticos en este país.

Debe prestarse todo el apoyo posible a la constitución de COCODES en aquellas comunidades que todavía no se hayan organizado. Para paliar los efectos negativos que el traslado del Registro de las Personas Jurídicas a los departamentos puede provocar para la formación de estos consejos, el Ministerio de Gobernación debería emitir una resolución por la que uniformase y simplificase la actuación de todos los departamentos.

Igualmente es necesario que se alienten los esfuerzos para integrar a la población indígena en el sistema de consejos de desarrollo. En particular, con la constitución de los Consejos Asesores Indígenas donde haya comunidades indígenas.

No obstante, sería más conveniente modificar el Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo para introducir una regulación más clara y segura de la creación, constitución y régimen de funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES), que actualmente presenta tal grado de indeterminación que permite conferir grandes dosis de legitimidad a organizaciones que carecen de ella por su escasa representatividad. También debería mejorarse el régimen de elección de los miembros de los COMUDES, CODEDES, COREDES y CONADE, para garantizar la legitimidad y representatividad de los miembros que pertenecen a la sociedad civil organizada.

El sentido de esta medida es mejorar los cauces de participación de la sociedad civil organizada en los consejos de desarrollo.

4.2. Medidas a medio o largo plazo

4.2.1. *Modificaciones en el régimen competencial de los municipios*

Otra batería de medidas estaría dirigida a reforzar las competencias municipales y su organización. Sería conveniente que se incluyera dentro del pacto local una delimitación más precisa de las competencias municipales modificando el actual artículo 68 del CM. El Código Municipal tendría que distinguir perfectamente entre las materias genéricas objeto de competencia municipal (protección del medio ambiente, protección civil, seguridad pública...) y los servicios públicos que tienen que prestar los municipios en cada caso (alumbrado público, abastecimiento de aguas, recogida de basuras...). En el presente momento esta separación no se contempla, aglutinando el artículo 68 competencias genéricas y servicios básicos.

Pero sobre todo hay que reforzar las garantías de los ciudadanos para la prestación de los servicios locales. El Estado, cuando los municipios no tengan capacidad para gestionar sus competencias y se lo soliciten, debe asumir la prestación de estos servicios para garantizar la igualdad de todos los guatemaltecos en cualquier parte de su territorio. Si el municipio no solicitara el apoyo, el Estado no podrá intervenir para respetar la autonomía municipal. En ese caso los ciudadanos podrán dirigirse a los tribunales para conseguir que el presupuesto municipal se destine prioritariamente a la prestación de los servicios locales básicos.

Esta labor de apoyo a los municipios debería asumirse a través del INFOM, que tiene atribuida en la actualidad la función de apoyo técnico, administrativo y financiero de los municipios. No obstante, debería revisarse su régimen legal que data del año 1957 para transformarlo únicamente en un órgano estatal de apoyo de los municipios para el ejercicio de sus competencias. La mayor parte de su actividad financiera podría pasar al Ministerio de Finanzas.

Obviamente esta revisión del modelo le causaría al INFOM una pérdida considerable de ingresos que debería corregirse a nivel presupuestario, lo que en el fondo supondría inyectar más dinero estatal en los municipios —aunque indirectamente— por medio del INFOM, sin necesidad de modificar el llamado situado constitucional.

4.2.2. *Reforma en la estructura municipal*

Dentro de lo que constituye el aspecto organizativo municipal habría que plantearse la posibilidad de reintroducir una clasificación de las municipalidades en función de su población, semejante a la contenida en el artículo 206 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Es más realista establecer los servicios municipales que un municipio está obligado a prestar en función de la población que equiparar a todos ellos legalmente, con independencia de su situación real, ya que a mayor población, mayores demandas de servicios, pero también son mayores las posibilidades de recaudación local por la prestación de los servicios municipales. De modo que cada municipio, en función del número de sus habitantes, tendría la obligación de disponer de una determinada estructura organizativa y a la prestación de unos concretos servicios esenciales.

En efecto, se trata de una iniciativa prioritaria el clasificar a los municipios de Guatemala en diferentes categorías para ejecutar las diferentes competencias propias. Es materialmente imposible que todos los municipios de Guatemala puedan desarrollar todas las competencias asignadas por el ordenamiento jurídico en el presente momento. Y esto por la siguiente razones:

- Este modelo de clasificación no constituye ningún atentado a la autonomía local, ni constituye un menoscabo de la situación jurídica del municipio.
- Este es el modelo, con determinadas diferencias, que se sigue en la mayoría de los sistemas normativos, especialmente del entorno de Guatemala.
- Este modelo debe asegurar que todos los servicios básicos se presten en todos los municipios.
- El criterio de clasificación más práctico es aquel que divide a los municipios por su número de población de derecho. Esto, obviamente, no excluye la posibilidad de que pudieran existir otros criterios complementarios del anterior y que aporten un *plus* competencial determinado (municipios históricos, turísticos...).

Esta reforma supondría, además de todo lo indicado, introducir un criterio de racionalización importante en el proceso de descentralización, evitando las clasificaciones de municipios que en el presente momento se llevan a cabo en Guatemala para determinadas iniciativas descentralizadoras y que responden a criterios poco objetivos, cuando no a un clientelismo político. Aunque su introducción debería ser prioritaria, como requiere una reforma sustancial del Código Municipal, debería ser uno de los puntos que se abordasen en el citado pacto local para que fuera efectiva en la siguiente legislatura.

La segunda medida estructural que debería adoptarse sería la de propiciar una mayor integración de las alcaldías indígenas dentro de las municipalidades. Sería oportuno que se negociase, dentro del pacto local para el fortalecimiento municipal, la aprobación de una ley de alcaldes y autoridades indígenas que les reconozcan expresamente a estas autoridades tradicionales las funciones que están realizando como mecanismos alternativos a los jurisdiccionales para resolución de conflictos —*alternative dispute resolution*, o ADR— y que contenga, al menos, las siguientes determinaciones:

- Cuadro de competencias a desempeñar por la autoridad indígena, haciendo especial énfasis en su carácter consuetudinario como vía de resolución de conflictos sociales.
- Materias excluidas de su ámbito de acción; en particular, prescripciones indisponibles, de orden público, que no pueden ser objeto de examen por esta vía.
- Estructura orgánica de la autoridad indígena, estableciendo claramente la posición y jerarquía de cada uno de sus integrantes.
- Reglas de procedimiento para el desempeño de sus funciones.
- Forma de integrar las decisiones de la autoridad indígena en el derecho del Estado; en particular, asimilación de la decisión a un laudo arbitral.
- Vías de revisión judicial de las decisiones de las autoridades indígenas.
- Alcance de dicha revisión judicial: se sugiere reducirla a la eventual infracción de requisitos formales o procedimentales, sin admitir que el juez revisor pueda dictar una resolución de fondo diferente sobre el mismo asunto.
- Vías de financiación de este medio de justicia paralela.
- Ámbito subjetivo de aplicación que resuelva, en particular, la eventual concurrencia de litigantes indígenas y no indígenas enfrentados en un mismo asunto.

Esta Ley también debe tener como finalidad el establecimiento de los ejes normativos para fijar pautas de coordinación entre el derecho indígena y el estatal, debiéndose resolver —entre otros— temas como el establecimiento de criterios y reglas para definir y resolver los conflictos de competencia (material, territorial, personal, y temporal entre ambos sistemas); mecanismos para el respeto de actos jurídicos del derecho indígena; mecanismos para el res-

peto de decisiones jurisdiccionales de la justicia indígena; remisión de casos o situaciones al derecho indígena; fortalecimiento de autoridades indígenas y pautas de relación con autoridades estatales; mecanismos de colaboración y apoyo entre sistemas.

Otra de las situaciones que tienen que ser solucionadas normativamente es la referida a lo que podríamos denominar de forma genérica «entidades locales menores». El Código Municipal recoge en su artículo 4 que son entidades locales territoriales (entidades inframunicipales) «las entidades locales de ámbito territorial en que el municipio se divide, tales como: aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, *lotificación*, *parcelamiento* urbano o agrario, microrregión, finca y demás formas de ordenamiento territorial definidas localmente». Con esta referencia enumerativa da el Código Municipal por zanjado el tema de las entidades locales de ámbito territorial, que requieren lógicamente una detallada regulación. En concreto, podemos hacer referencia a las siguientes propuestas:

- No existe ninguna duda sobre la relevancia de las entidades locales menores (entidades inframunicipales) en cualquier sistema normativo local, ya que constituyen un elemento de descentralización (o desconcentración, en su caso) que permite una mejor y más eficaz gestión de los servicios públicos locales. Esta afirmación, que se puede realizar respecto de cualquier sistema normativo, adquiere rango estructural en el caso de Guatemala por las características sociales, económicas e históricas del país.
- Junto a la definición de las diferentes entidades territoriales (urbanas y rurales), es necesario establecer el sistema de relaciones competenciales con los municipios de los cuales dependen. En este sentido, y para que se produzca una descentralización de «segundo nivel», es necesario establecer un sistema de delegación de competencias de los municipios hacia las diferentes entidades territoriales en que se divide en cada caso.
- La existencia formalizada de entidades locales menores significa, especialmente en el caso de Guatemala, un factor de participación y control ciudadano en la gestión de los servicios públicos, así como un reconocimiento de las diferentes identidades indígenas del país.

También es conveniente que se acuerde la elaboración de una regulación específica para el área metropolitana de la Ciudad de Guatemala donde se concentra una parte importante de la población del país, que se va a incrementar en los próximos años.

4.2.3. Establecimiento de una carrera administrativa de los empleados municipales e introducción de mecanismos objetivos de selección

Otro bloque central del pacto lo constituye la apuesta decidida por la estabilidad de los empleados públicos municipales y por la creación de una verdadera carrera administrativa. El objetivo es conseguir la profesionalización del personal al servicio de las corporaciones locales. Para ello resulta imprescindible que se acuerden modificaciones en el CM y en la Ley del Servicio Municipal orientadas a limitar los puestos de confianza dentro de los municipios. La regla general tiene que ser que los empleados municipales sean funcionarios o contratados y que no puedan ser despedidos sin causa justificada.

También se deben concretar legalmente las titulaciones que se requieren para desempeñar puestos municipales y dar prioridad a los candidatos que acrediten haber recibido una capacitación específica en materia de gestión municipal.

4.2.4. Adopción de medidas legales que faciliten el acceso de los municipios y las mancomunidades a la jurisdicción contencioso-administrativa

No es frecuente que las entidades locales guatemaltecas acudan al Tribunal Contencioso-administrativo para la defensa de sus intereses frente al Organismo Ejecutivo. Con el objeto de propiciar su acceso a la justicia, se propone que se introduzca dentro de la negociación del Pacto Local la reforma de la Ley de lo Contencioso-administrativo (Decreto 119-96) en el siguiente sentido:

- Estableciendo la procedencia de que las municipalidades y las asociaciones que las agrupan y representan (ANAM, AGAAI, mancomunidades de municipios) interpongan recursos de revocatoria y de reposición frente a las actuaciones del Organismo Ejecutivo que conculquen sus competencias (modificación del art. 10, «Legitimación», de la Ley de lo Contencioso-administrativo).
- Estableciendo expresamente la procedencia de recurrir por la vía contencioso-administrativa las resoluciones definitivas de órganos del Gobierno de la República y de sus entidades descentralizadas que conculquen las competencias de las municipalidades (modificación del art. 19, «Procedencia», de la Ley de lo Contencioso-administrativo).
- Estableciendo expresamente la legitimación activa de las municipalidades y de las asociaciones que las agrupan y representan (ANAM, AGAAI, mancomunidades de municipios), para recurrir contra los actos del Organismo Ejecutivo y sus entidades descentralizadas que conculquen las competencias municipales (art. 22, «Personalidad», de la Ley de lo Contencioso-administrativo).

4.2.5. Adecuación del régimen jurídico de las mancomunidades y regulación de otros entes de cooperación

Como ya se ha puesto de manifiesto en este documento, la cooperación intermunicipal constituye un elemento esencial en los procesos de descentralización y fortalecimiento municipal. En concreto, el Código Municipal define a las mancomunidades de municipios como «asociaciones de municipios con personalidad jurídica» estableciendo además, como objetivo de estas, «la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias». Así, diversas se pueden destacar dos cuestiones en relación con esta figura:

- Es necesario, ante la importancia que están adquiriendo las fórmulas mancomunadas en Guatemala, establecer una mejor y más detallada regulación de estas en el Código Municipal, ya que en el presente momento muchos de los aspectos de su régimen jurídico quedan a la improvisación y a la buena fe, en su caso, de los municipios que la integran. Es más, sería adecuado desarrollar un reglamento de mancomunidades que pudiera, con todo lujo de detalles, ajustar y desarrollar todos los elementos de este régimen jurídico. Asimismo se podría abrir la regulación a otras fórmulas asociativas que respondan a otros intereses y objetivos, como el caso de la importante figura de los consorcios administrativos o los distritos metropolitanos.
- De igual modo, es necesario advertir sobre el riesgo de fuerte politización de las mancomunidades. Esta situación, caso de no ser corregida normativamente, constituiría un importante obstáculo en el proceso de descentralización y fortalecimiento muni-

cipal en Guatemala. En este sentido es necesario recordar el carácter exclusivamente instrumental y voluntario que tienen las mancomunidades, amparadas por las legitimidades que le otorgan los municipios.

Esta propuesta requiere una reforma del Código Municipal, así como la aprobación de un reglamento de desarrollo.

4.2.6. Aprobación de una ley del ordenamiento territorial y urbanístico y elaboración de los primeros planes territoriales

El ordenamiento territorial debe dejar de estar en las leyes y en los documentos oficiales para incorporarse a la realidad de Guatemala. No se trata, desde luego, de ninguna «fórmula mágica» que vaya a resolver todos sus problemas. De lo que se trata es de tomar conciencia de la importancia que tiene el uso racional del espacio y de que sobre un mismo territorio pueden intervenir, sin interferirse, tanto la Administración del Estado como las municipalidades.

El ordenamiento territorial es una función pública que tiene como finalidad la de planificar la utilización del territorio. Puede actuar en varios ámbitos, ya que el ordenamiento puede tener una dimensión nacional, regional, departamental, municipal e incluso inframunicipal. Esta función no es ni puede ser una función exclusiva de Estado; corresponde también a los municipios. De hecho, el plan territorial municipal está llamado a convertirse en uno de los principales instrumentos de la política municipal, sin perjuicio de que las dos instancias políticas tengan la obligación de coordinarse entre sí en materia de ordenamiento territorial de acuerdo con lo que dispone el artículo 134 de la Constitución.

La trascendencia que tiene el ordenamiento territorial requiere de un marco legal claro y preciso en el que se defina el sistema de planes territoriales, el procedimiento para aprobarlos, el contenido que pueden tener y sus efectos. El que hay es mínimo, fragmentario y desarticulado. Dentro del ordenamiento territorial habrá que distinguir distintos niveles: en la cúspide deberá preverse un Plan de Ordenación del Territorio de Guatemala (POTGUA) que sería el instrumento en el que se establecerían las grandes decisiones en materia de infraestructuras y de servicios que necesita Guatemala; por debajo de este gran plan territorial debería existir un subsistema de planes territoriales de ámbito regional y departamental que ya serían más concretos y específicos en los que se determinaría la ubicación física de las distintas infraestructuras. La elaboración de estos planes corresponde al Organismo Ejecutivo que, no obstante, deberá permitir la participación de los municipios, los consejos desarrollo correspondientes y la sociedad en general. La aprobación del plan territorial de toda Guatemala, dada su importancia, debería corresponder al Congreso, mientras que los restantes podrían aprobarse por acuerdos gubernativos del organismo ejecutivo.

El segundo nivel del ordenamiento territorial lo constituyen los planes territoriales municipales. Es necesario que los municipios cuenten con planes urbanísticos que prevean un crecimiento racional de los núcleos urbanos y eviten el crecimiento caótico de las ciudades que se está produciendo en la actualidad. El procedimiento de elaboración de estos planes también tiene que ser participativo. La complejidad de los planes urbanísticos municipales deberá ser proporcional al tamaño de cada municipio, debiendo preverse la posibilidad de que haya planes de desarrollo de estos planes municipales cuando sea necesario.

En la próxima legislatura debería iniciarse el proceso de elaboración del plan territorial de Guatemala y determinarse los planes territoriales inferiores necesarios. Simultáneamente,

todos los municipios guatemaltecos tendrían que iniciar el proceso de elaboración de sus propios planes urbanísticos municipales, tarea que sin duda va a exigir fortalecer y capacitar intensamente a los municipios.

Una de las cuestiones delicadas que podría resolverse en Guatemala a través del ordenamiento territorial sería la falta de una delimitación precisa de los distritos municipales. Son muy pocos los municipios guatemaltecos que tienen delimitado su territorio. La aprobación de un plan territorial de Guatemala, que debería llevarse a cabo por el Congreso de la República mediante una ley, podría poner fin a esta situación de indeterminación que está generando numerosos conflictos. En todo caso debe propiciarse, en el marco de la Ley del Registro de Información Catastral, que tanto el Registro de Información Catastral como el Instituto Geográfico Nacional apoyen a las municipalidades y a las gobernaciones departamentales en la identificación física de los límites municipales y departamentales¹⁵.

Como en la anterior legislatura no se pudo aprobar este marco legal del ordenamiento territorial, lo que se recomendó fue la convocatoria del CONADUR para que impulsara la política nacional de ordenamiento territorial y, a ser posible, la aprobara en este periodo. Se trata de una competencia que le viene atribuida por la Constitución y la LCDUR. Esta importante tarea requiere una labor previa de acercamiento entre los distintos ministerios y secretarías del Organismo Ejecutivo competentes para tener una visión compartida del alcance del ordenamiento territorial. Así, en la Ley del Organismo Ejecutivo se recogen entre las funciones sustantivas del Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación la de «definir en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales la política de ordenamiento territorial»¹⁶. Por su parte, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural encarga a la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), suministrar al Sistema de Consejos de Desarrollo en sus diferentes niveles el apoyo técnico para la formulación de políticas, planes y programas presupuestarios dentro del marco general de las políticas del Estado y de su integración con los planes sectoriales (artículo 27)¹⁷. Para contrarrestar esta fragmentación debería impulsarse por parte de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) —a partir de su Subsecretaría de Descentralización— con fundamento en los apartados a y c del artículo 11 de la Ley del Organismo Ejecutivo, la constitución de una mesa de coordinación entre estos ministerios y SEGEPLAN para la propuesta de definición de la política de ordenamiento territorial, la cual luego debería ser sometida al conocimiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural para su formulación y aprobación. Esta Política será ejecutada posteriormente, en el ámbito de sus respectivas competencias, por el Organismo Ejecutivo y por las municipalidades. Por supuesto, este impulso político debe venir acompañado de una actividad de difusión entre los partidos políticos y la sociedad civil para que tomen conciencia sobre la importancia estratégica del ordenamiento territorial.

El hecho de que el Gobierno actual ponga en marcha, a través del CONADUR, la política de ordenamiento territorial no condiciona el contenido que deba tener la planificación territorial que vaya a aprobarse, que corresponderá al próximo ejecutivo. Se trata simplemente de poner en marcha una nueva función pública que está expresamente prevista en la Constitución Política de la República y en el resto de su ordenamiento jurídico, que eso sí deberá continuarse en la próxima legislatura. Por esta razón es preciso sensibilizar a todas las fuerzas políticas de la necesidad, en el momento actual, del ordenamiento territorial para el país.

4.2.7. Reforma constitucional para blindar las competencias municipales y aumentar el porcentaje de participación de los municipios en los ingresos estatales

A largo plazo los municipios se tienen que haber convertido en unas administraciones públicas fuertes con una financiación adecuada a su volumen de competencias. En estas circunstancias serían unos actores políticos de primer orden con los que hay que contar para poder desplegar cualquier política nacional.

De cumplirse esta premisa, el paso normativo que habría que dar es el de constitucionalizar el *status* conseguido por los municipios tras el doble proceso de fortalecimiento y descentralización. Se trataría de llevar a la Constitución Política de la República los aspectos centrales del régimen local. Desde luego, lo más importante sería incorporar al texto constitucional todas las competencias que desempeñen efectivamente los municipios, tanto si son propias como recibidas por descentralización, o si son exclusivas o compartidas con el Organismo Ejecutivo. Con esta reforma constitucional lo que se buscaría es «blindar» estas competencias municipales, de modo que no sería posible que se produjera un retroceso en el techo competencial de las municipalidades salvo que se vuelva a modificar la Constitución.

Otra iniciativa que se tendría que abordar es el aumento del porcentaje de participación de los municipios en los ingresos del Estado, máxime si se ha producido una amplia descentralización de competencias.

4.2.8. Regionalización de Guatemala

Una vez fortalecidos los municipios habría que plantearse la necesidad de crear un escalón político intermedio entre los municipios y el Estado, como son las regiones, que hasta ahora solo existen nominalmente. La constitución efectiva de las regiones podría servir como un elemento valioso de integración política de la población indígena.

Las competencias que se atribuyan a estos nuevos entes no pueden ser, en ningún caso, las que ejerciten los municipios. Estas deberían de provenir de la administración desconcentrada de la Administración del Estado, constituida fundamentalmente por sus estructuras departamentales, y por aquellas funciones que el Organismo Ejecutivo considere adecuado transferir a las regiones. También sería conveniente que esta regionalización acabara constitucionalizada.

Notas

- 1 Al concejo municipal le corresponde el ejercicio del gobierno local (art. 33 CM). La composición del concejo municipal viene establecida en el artículo 206 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), aprobada por el Decreto n.º 1-85, ratificado por la Asamblea Nacional Constituyente el 3 de diciembre de 1985.
- 2 artículos 119 literal b y 224 CPR.
- 3 artículos 253 literal b y 255 CPRG.
- 4 Decreto 132-96 del Congreso de la República y Acuerdo Gubernativo 273-98, respectivamente.
- 5 Como el caso de la Empresa Guatemalteca de Comunicaciones (GUATEL) y el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA), cuyos patrimonios fueron objeto de privatización.
- 6 Se exceptúan de esa situación la Universidad de San Carlos de Guatemala, el procurador de los Derechos Humanos, la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, el Comité Olímpico Guatemalteco, el Cuerpo Voluntario de Bomberos, la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala, el Fondo de Tierras, el Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada (IRTRA) y el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP).
- 7 Se exceptúan de esa situación la USAC, el procurador de los Derechos Humanos, la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala (CDAG), el Comité Olímpico Guatemalteco, el Cuerpo Voluntario de Bomberos, la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala, el Fondo de Tierras, el Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada (IRTRA) y el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP).
- 8 Comisión Nacional de Coordinación de los Fondos Sociales, presidencia de la República. 2005. *Guía para las Comisiones Departamentales. Coordinación Departamental de Fondos Sociales*. Guatemala.
- 9 Creado por Decreto n.º 24-99, con carácter de entidad descentralizada.
- 10 Creado por Acuerdo Gubernativo n.º 133-94
- 11 De acuerdo con un proyecto que actualmente se negocia con el Banco Mundial, el proceso de levantamiento catastral se iniciará en los departamentos de Alta Verapaz, Baja Verapaz, Izabal, Chiquimula, Zacapa, Escuintla y Sacatepéquez.
- 12 Boletín Oficial PNC n.º 10, del 1 de octubre de 1999.
- 13 Corte de Constitucionalidad, Expediente 410-2003, sentencia del 2-09-2003, Diario Oficial del 13-10-2003.
- 14 Corte de Constitucionalidad, expedientes acumulados 138-2003, 185-2003, 196-2003; sentencia del 21-12-2004, Diario Oficial del 14-02-2005.
- 15 artículo 3 literal j, 49 literales d, e. Decreto 41-2005 del Congreso de la República.
- 16 Apartado c del artículo 29, Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97, modificado por el Decreto 90-2000, ambos del Congreso de la República.
- 17 Véase el apartado f del artículo 23 del Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Sobre el concepto de ética pública y su gestión en la Administración española



& Resumen/Abstract: *La ponencia trata de explicar los avances en la construcción de la infraestructura ética en España desde la teoría institucionalista. En concreto, analiza el nacimiento e implantación de dos instituciones que se sitúan en el ámbito de las políticas de refuerzo de la integridad gubernamental, en concreto, el Código de Buen Gobierno y la Ley de Conflictos de Interés de los Miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Administración General del Estado en España. No obstante, previamente, analiza el concepto de ética pública y lo compara con el de ética política. Tradicionalmente, se está usando el concepto de ética pública para referirse a la ética que debe guiar la acción de los responsables públicos, mas dicho concepto no es el adecuado, pues ética pública se refiere al patrón moral básico de una sociedad y, por ello, es exigible a todo ciudadano y no solo a los funcionarios o altos cargos del gobierno. El concepto adecuado es ética política. Hecha esta puntualización, la ponencia enuncia los principales cambios en la construcción de una infraestructura ética en España en los últimos tres años, los que se corresponden con el Gobierno actual. Y pasa a analizar dos de estos cambios, que son los enunciados anteriormente. Estas dos nuevas instituciones son analizadas detalladamente y descritos sus principales rasgos. Para empezar, se intenta explicar el porqué de su nacimiento, y para ello se utilizan tres enfoques teóricos: la teoría del discurso, el institucionalismo sociológico y el constructivismo. A continuación, se analizan sus problemas de redacción e implantación y, en función de ello, se procede en las conclusiones a intentar explicar por qué dichas normas no han llegado a institucionalizarse plenamente y se ha llegado tan solo a una innovación limitada. La conclusión incluye varias respuestas compatibles: para empezar, la racionalidad prudencial en el ejercicio del poder que impedía, en este momento, dar el salto a una institución independiente como gestora del sistema, aun cuando se mantuviera el discurso innovador; para seguir, elementos de racionalidad burocrática y de ajustes de poder entre los ministerios del Gobierno; y finalmente, elementos de dependencia del camino, que arrastraron a un mantenimiento de equilibrios de poder e intereses entre los actores relevantes. No obstante, frente a visiones pesimistas y de bloqueo, el artículo finaliza destacando la importancia de las ideas y de los valores como factores de cambio, sobre todo cuando el liderazgo los asume y decide marcar un rumbo acorde con ellos. &*

& Palabras clave: ética pública; Administración Pública; función pública

1. INTRODUCCIÓN

El concepto de ética pública no es un concepto adecuado para referirse a la ética en la Administración, aunque en torno a él se ha suscitado un cierto consenso para dar paraguas conceptual a la ética que debe regir el comportamiento de los dirigentes y empleados públicos. Por las razones que se expondrán más adelante, creemos que sería mejor utilizar el concepto de ética política para referirse a esa ética aplicada, tan importante para el buen funcionamiento de las sociedades.

En todo caso, en el texto se va a intentar analizar la gestión de esa ética pública, o más bien «ética política», en España. Ya la mezcla de las palabras gestión y ética puede resultar chocante. En principio, la ética no se gestiona, si se entiende esta palabra como administrar (véase *Diccionario de la Real Academia Española*). Se puede promover e intentar desarrollar, pero eso de administrarla suena extraño. No obstante, lo que existe detrás de las palabras del título escogido es la concepción institucionalista de que la generación de ciertas reglas del juego incentiva determinados comportamientos y desincentiva otros. Y estableciendo la ética política una axiología y una deontología, es decir, definiendo lo que está bien y lo que está mal, y lo que debe hacerse y debe evitarse, las instituciones deben generarse y gestionarse para promover lo deseable y evitar lo rechazable. Es decir, gestionar aquí implica dirigir una acción al fin previsto (véase nuevamente el *Diccionario de la Real Academia Española*). **En suma, dirigir la acción pública en el sentido marcado por la ética política, a través de las instituciones públicas.** Y, si fuera posible, en el marco de una política pública coherente e integral. Una política de integridad que responda a las mejores prácticas en el tema objeto de análisis. En esta línea de pensamiento, la OCDE generó el concepto de «infraestructura de la ética»². Hoy en día, dicho concepto ha sido refinado³, y ha incorporado nuevos elementos a considerar; en concreto, una mayor preocupación por la gobernabilidad democrática y la corrupción política, y unas propuestas específicas sobre la conveniencia de incorporar sistemas de análisis de riesgo en el marco global de integridad.

Ciertamente, parece duro que la ética se tenga que promover y gestionar en el ámbito público. Es como si se aceptara que existe algún déficit en la moralidad de nuestros dirigentes y empleados públicos. No podemos dejar que el sistema se fundamente en la confianza en su virtud. Lo cual puede ser exagerado si se generalizara la idea de que todos son corruptos. Pero es cierto que la lectura de la prensa diaria, o la comprobación de la percepción ciudadana sobre la moralidad de la política y los políticos e, incluso, de los empleados públicos muestra un panorama preocupante (Villoria, 2007, Jiménez 2007). Sea justa o no la generalización, la verdad es que es un ámbito en el que hay que mejorar percepciones y prácticas. Por otra parte, la enseñanza de los padres fundadores de la democracia estadounidense ya nos recordó la importancia de ser conscientes de los complejos rasgos de la naturaleza humana a la hora de diseñar instituciones que permitan realizar el interés general y no el de unos pocos. Como nos dice Publius en *El Federalista* n.º 51 «la reflexión sobre la naturaleza humana nos hace conscientes de la necesidad de instrumentos para controlar los abusos del gobierno [...] dado que si los hombres fueran a ser gobernados por ángeles no se necesitarían controles internos y externos sobre el gobierno, pero no siendo así, y dado que los hombres son gobernados por hombres [...]». En suma, no podemos confiar en hombres a quienes se otorgan importantes privilegios de poder y coacción; necesitamos mecanismos de control de la corrupción y los abusos de poder e instrumentos de promoción de la integridad para

poder disfrutar de democracias con un mínimo de calidad. Desde luego que la democracia de calidad es más que eso, pero en todo caso es también eso.

Dicho todo esto, ahora lo que correspondería es describir la infraestructura institucional formal e informal en relación al tema objeto de estudio: la gestión y la promoción de la ética política en España. No obstante lo lógico del esquema, es preciso reconocer que dicho proyecto excede con mucho las pretensiones de esta ponencia. Lo que se va a hacer es describir las más recientes mejoras en el marco de la infraestructura ética en España y, sobre todo, analizar en detalle el funcionamiento real de dos de ellas; en concreto, el **Código de Buen Gobierno de los Miembros del Gobierno y de los Altos cargos de la Administración General del Estado** y la **Ley 5/2006, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado**. Finalmente, dado que el objetivo de esta ponencia es más analítico que descriptivo, se procurará dar explicaciones de la situación existente desde la teoría institucional con sus diferentes variantes.

2. EL CONCEPTO DE ÉTICA PÚBLICA Y LA ÉTICA POLÍTICA

Los seres humanos en su vida cotidiana hacen referencia y/o se rigen por reglas morales. Algunas de estas «morales» son muy exhaustivas y bien fundamentadas y otras son muy básicas e, incluso, incoherentes; algunos seres humanos tienen un nivel de desarrollo moral muy elevado y otros lo tienen muy bajo o casi inexistente (Kohlberg, 1984), pero lo cierto es que las palabras «bien» y «mal», «bueno» y «malo» se usan constantemente, por lo que es preciso aceptar que un fenómeno inherente a la naturaleza humana es el de la moralidad. La ética, por su parte, hace referencia a la reflexión filosófica sobre la moral vivida en la vida cotidiana y como tal reflexión incorpora: 1. El estudio sobre en qué consiste lo moral, que no se identifica con el resto de los saberes prácticos como lo jurídico o lo político. 2. La fundamentación de lo moral, es decir, las razones que hay o no hay para fundamentar racionalmente lo moral. 3. La aplicación de los principios éticos descubiertos a los distintos ámbitos de la vida cotidiana (Cortina, 2007: 163-164). Sin lugar a dudas, las respuestas a estas cuestiones son muy plurales en función de las escuelas o teorías éticas elegidas.

Por regla general, cada ser humano tiene la posibilidad de elegir cuál puede ser su concepción del bien. Ahora bien, al tiempo que elegimos hemos de aceptar nuestra socialidad, es decir, el hecho de que vivimos con otros seres humanos y que tenemos que intentar minimizar el ineludible conflicto que toda convivencia genera. La tensión entre nuestra libertad personal y la libertad de los otros es parte esencial de la reflexión moral. Toda sociedad requiere, para permitir la convivencia, unas reglas que indiquen lo que está bien y mal, y lo que debe hacerse y evitarse. De ahí que se busquen, además de las reglas personales, reglas de conducta que permitan tal convivencia. Los seres humanos, desde hace miles de años, sepan o no filosofía, viven con unas reglas morales que varían entre países, épocas y sociedades pero que comparten el rasgo común de establecer modos de vida aceptados en esos ámbitos. El estudio y análisis de dichas reglas puede hacerse desde la antropología, la sociología, la política o la ética. Lo que diferencia el estudio desde la ética del que se hace desde otras disciplinas es que en la ética se intenta definir qué reglas son justas y, por ello, racionales y razonables y cuáles no. En suma, no solo se analiza lo existente, sino que, además, se busca definir cuáles serían las reglas ideales que fundarían una sociedad como sistema equitativo de cooperación y, en función de ello, en su caso, se juzga la realidad existente (Rawls, 1998: 124).

Las frases anteriores nos llevan a distinguir entre dilemas de ética pública y preguntas relacionadas con la vida buena. Las preguntas éticas sobre la vida buena se refieren a lo bueno para mí o para nosotros. Si una pareja decide divorciarse, está decidiendo sobre lo que es mejor para ambos cónyuges y otras personas directamente afectadas por el divorcio. Pero de su decisión no puede surgir una norma de aplicación universal, pues de la pregunta «¿qué es lo mejor para nosotros?» no puede surgir una regla vinculante para todos. Por el contrario, los dilemas de ética pública pretenden resolver un conflicto entre principios, conflicto cuya solución pretende ser universalizable e imparcial. En consecuencia, cuando se añade al sustantivo «ética» el adjetivo «pública» se quiere dejar fuera de consideración el ámbito de la moral privada, un ámbito en el que cada cual define fines, prioriza valores y se marca reglas de conducta de acuerdo a su propia concepción del bien. Los enunciados éticos de la moral privada solo pueden dirigirse a mí o a nosotros, lo cual no impide que deban ser compatibles con normas de ética pública válidas. La ética pública trata de definir lo que está bien y mal para la colectividad, aquello que podría constituir un patrón moral básico de carácter universal y generalizable, dado lo racional y razonable de sus fines, valores y prescripciones de conducta, patrón compatible con la propia búsqueda razonable del bien. Esta ética afecta a los individuos en tanto en cuanto miembros de una sociedad (Habermas, 2000). Y esta ética, si se respeta, fundamenta una convivencia justa.

En nuestras sociedades occidentales, ese patrón moral básico coincide con lo que denominaríamos el conjunto de derechos fundamentales y libertades básicas que se explicitan en las constituciones democráticas. En este texto se defiende, además, que ese conjunto es, esencialmente, universalizable, mas no podemos ahora desarrollar en extenso esa argumentación. Baste decir que es tal porque no existen argumentos racionales, ni razonables, para rechazar tales principios y derechos por parte de seres humanos que busquen términos justos de cooperación y para ello debatan libremente en condiciones de igualdad (Scanlon, 2003). Llegados a este punto, creemos que se justifica plenamente la resistencia a usar el concepto ética pública para referirse a la ética que ha de regir la conducta de los dirigentes y empleados públicos. La ética pública afecta a todos, no solo a los funcionarios, sino a cualquier ciudadano. Todos debemos respetar sus principios y sus reglas. Incluso toda sociedad en el mundo presente debería asumirlos y protegerlos como fundamento de una convivencia justa y razonable.

Sin embargo, la ética que nosotros estamos analizando en el texto es una ética aplicada. Esta ética intenta aplicar los principios fundadores de la convivencia justa al ámbito del Gobierno y de la Administración Pública. El problema es que en el ámbito de lo moral y de lo ético existe un pluralismo enorme, por lo que se hace muy difícil definir un punto de partida común desde el que juzgar la acción administrativa (Cortina, 2007: 161 y ss.). En cualquier caso, a pesar de la ineludible aceptación del pluralismo, es preciso buscar algunos fundamentos nucleares que nos eviten caer en el relativismo. Que dichos fundamentos sean verdades morales universales y estables, verdades auto-evidentes o que sean más bien modestos intentos de construir principios racionalmente y someterlos a la prueba del mejor juicio (Etzioni, 2006; Bernstein, 2006), es algo secundario en estos momentos. Lo importante es que tengamos una argumentación racional y razonablemente fundamentadora de los principios y que esta supere la prueba del contra-argumento relativista. Un relativismo que daría por buena cualquier opción fundamentadora de las decisiones públicas o de la obediencia del empleado público, aunque esta conllevara el genocidio o el pisoteo de la dignidad

humana. Un relativismo rechazable, sin por ello tener que caer en fundamentalismos que eliminen el necesario pluralismo.

En suma, la ética que debe guiar la conducta de los responsables políticos y de los empleados públicos es la ética política. Dentro de ella, podemos distinguir la ética propia de los niveles políticos y la ética administrativa o ética de los empleados públicos. La ética administrativa, en consecuencia, debe considerarse parte de la ética política, en tanto en cuanto, en última instancia, se trata de definir qué principios y valores deben regir una parte de la vida pública. Los principios éticos en este ámbito de la ética política deben especificar: 1. Los derechos y deberes que las personas deben respetar cuando actúan en un entorno en el que sus actos afectan seriamente al bienestar de otras personas y de la sociedad; 2. Las condiciones que las prácticas colectivas y las políticas deberían satisfacer cuando también afectan al bienestar de las personas y de la sociedad (Thompson, 1985: 555).

Para concluir con este apartado, esos derechos y deberes que la ética política define deben, en primer lugar y de forma insoslayable, empezar con el respeto a los principios de la ética pública. Pues los primeros que han de proteger y promover los derechos fundamentales y libertades públicas son los responsables públicos. De ahí que pueda afirmarse que en la defensa de los derechos humanos, de la democracia y de la igualdad de oportunidades se encuentra el marco de lo correcto, el marco que inicialmente delimita la frontera entre el ejercicio honesto de toda acción pública y su ejercicio inmoral. Y a partir del respeto a dicho marco, y el desarrollo del mismo, es cuando se empiezan a generar valores y reglas de conducta que deben ser respetados y aplicados en la vida cotidiana (Apel, citado por Cortina, 2007) para ejercer honestamente la función política o funcionarial.

3. LA GESTIÓN DE LA ÉTICA POLÍTICA EN LA ESPAÑA ACTUAL: ÚLTIMAS REFORMAS

A continuación, y con ánimo esencialmente descriptivo, procederemos a detallar las novedades introducidas en el ámbito de las políticas de gestión de la ética política durante la última legislatura en España. Del análisis somero de las mismas es fácil deducir que las políticas de construcción de infraestructura ética han tenido en estos últimos tres años tal vez el mayor impulso desde la llegada de la democracia y la consolidación de las instituciones democráticas en nuestro país. En concreto, son destacables las siguientes novedades normativas:

- Código Iberoamericano de Buen Gobierno, el cual fue aprobado por la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en Montevideo, el 23-24 de junio de 2006 y, posteriormente, por la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Montevideo, Uruguay, 3-5 de noviembre del mismo año. Dicho código, que obliga al Gobierno de España, como a los otros gobiernos iberoamericanos, a la adaptación pertinente de sus normas, establece como principios que guían la acción de un buen gobierno:
 - I. El respeto y reconocimiento de la dignidad de la persona.
 - II. La búsqueda permanente del interés general.
 - III. La aceptación explícita del gobierno del pueblo y la igualdad política de todos los ciudadanos y los pueblos.
 - IV. El respeto y promoción de las instituciones del estado de derecho y la justicia social.

- En febrero de 2005 ya se había aprobado en España, como documento en el que, en gran parte, se funda el Código Iberoamericano antes citado, el Código de Buen Gobierno de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado. En dicho acuerdo se establecen principios como:
 - I. Dedicación al servicio público.
 - II. Austeridad en el uso del poder.
 - III. Prohibición de aceptar regalos.
 - IV. Objetividad.
- También es destacable la Ley 5/2006, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, que contiene un amplio espectro de normas que abarcan aspectos como la incompatibilidad con otras actividades, las limitaciones patrimoniales, las actividades post-empleo, etc. Además, esta normativa se complementa con disposiciones que establecen la publicidad del Registro de Actividades de los altos cargos y la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* de los bienes y derechos patrimoniales de los miembros del Gobierno y de los secretarios de Estado.
- La Ley del Suelo de mayo de 2007. En virtud de la nueva Ley del Suelo se introducen nuevos controles e incompatibilidades para los electos locales y para los directivos locales (sean funcionarios o laborales) así como para los funcionarios de habilitación nacional. En concreto, a partir de la entrada en vigor de dicha ley, habrá dos registros para dicho personal, no uno solo como antes, que además son públicos: uno de bienes y otro de actividades. Y, frente al modelo anterior, que afectaba solo a los electos locales, la obligación de hacer las declaraciones y aportar los documentos correspondientes incluye a los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, a los empleados públicos directivos y a los funcionarios encargados de la Secretaría y la Intervención y Tesorería. Además, durante los dos años siguientes a la finalización de su mandato, a los representantes locales que hayan ostentado responsabilidades ejecutivas en las diferentes áreas en que se organiza el Gobierno local y a los directivos locales les serán de aplicación, en el ámbito territorial de su competencia, las limitaciones al ejercicio de actividades privadas establecidas en el artículo 8 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado. Es decir, que durante los dos años siguientes a su cese no podrán desempeñar sus servicios en empresas o sociedades privadas relacionadas directamente con las competencias del cargo desempeñado.
- Muy importante también es la aprobación del Código Ético de los Empleados Públicos, incorporado al Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado el 12 de abril de 2007 y que entró en vigor en mayo del mismo año. El código comienza con una obligación genérica: desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico. Posteriormente establece toda una serie de principios de actuación entre los que destacarían: 1. Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de las normas que integran el ordenamiento jurídico. 2. Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen

racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. 3. Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos. 4. Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público. 5. No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público. 6. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas. 7. Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.

- El Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, regula la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional y la elaboración del Plan Anual de Publicidad y Comunicación de la Administración General del Estado, norma que trata de evitar el uso partidista de la publicidad institucional.
- Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos, mediante la que se incorpora una nueva fórmula organizativa general a la Administración General del Estado, dotada de un mayor nivel de autonomía y de flexibilidad en la gestión, pero que, al mismo tiempo, supone un refuerzo de los mecanismos de control de eficacia y promoción de una cultura de responsabilización por resultados. Como consecuencia de dicha ley se ha creado la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, la cual contempla específicamente entre sus principios de actuación el de participación, entendido como el compromiso de consulta y participación de los interesados en la realización de sus trabajos.
- Por último puede mencionarse la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y acceso a la justicia en materia de medioambiente.

Todas ellas, en su conjunto, contribuyen, en principio, a mejorar el sistema de *accountability* horizontal (O'Donnell, 2004) y a generar incentivos para el desarrollo de conductas en el ámbito público que respondan a los principios y valores de la ética pública (defensa y promoción de los derechos humanos y de las instituciones democráticas) y de la ética política (búsqueda del interés general y reforzamiento de la legalidad, imparcialidad y objetividad en la toma de decisiones, sobre todo).

4. ANÁLISIS ESPECÍFICO DE LAS NORMAS SOBRE ALTOS CARGOS⁴

Tras la toma de posesión del nuevo gobierno, una de las actividades que se inició en el Ministerio de Administraciones Públicas fue la elaboración de un Código de Buen Gobierno y la redacción de un anteproyecto de ley que regulara los conflictos de interés de los miembros del gobierno y los altos cargos. A continuación se va a aportar una descripción sumaria de ambas normas.

4.1. El código del buen gobierno

Su objetivo es ofrecer «a los ciudadanos el compromiso de que todos los altos cargos en el ejercicio de sus funciones han de cumplir no solo las obligaciones previstas en las leyes, sino que, además, su actuación ha de inspirarse y guiarse por principios éticos y de conducta que hasta ahora no han sido plasmados expresamente en las normas». Descrito su objetivo, veamos con algo más de detalle esta norma.

Algunos de los principios que los altos cargos estarán obligados a respetar son:

4.1.1. *Transparencia informativa*

Los altos cargos proporcionarán información a los ciudadanos acerca del funcionamiento de los servicios públicos que tengan encomendados y, cuando realicen campañas de información, lo harán evitando cualquier actuación que las aleje de su contenido informativo.

4.1.2. *Custodia de documentos*

Garantizarán la permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables en las tareas de Gobierno.

4.1.3. *Dedicación al servicio público*

Los altos cargos de la Administración General del Estado se abstendrán de aceptar cargos y puestos directivos en organizaciones que limiten la disponibilidad y dedicación al cargo político.

4.1.4. *Austeridad en el uso del poder*

Los altos cargos evitarán toda manifestación externa inapropiada u ostentosa que pueda menoscabar la dignidad con que ha de ejercerse el cargo público.

4.1.5. *Prohibición de aceptar regalos*

Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que, más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, puedan condicionar el desempeño de sus funciones. En el caso de obsequios de mayor significación, se incorporarán al Patrimonio del Estado.

4.1.6. *Promoción del entorno cultural*

La protección del entorno cultural y de la diversidad lingüística inspirará las actuaciones de los altos cargos adoptadas en el ejercicio de sus competencias, así como la protección del medio ambiente.

4.1.7. *Protección y respeto de la igualdad de género*

En la actuación administrativa y, particularmente, en la adopción de decisiones velarán por promover el respeto a la igualdad de género, removiendo los obstáculos que puedan dificultar la misma.

4.1.8. *Objetividad*

La actuación de los altos cargos se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio. Se abstendrán de todo tipo de negocios que puedan comprometer la objetividad de la Administración.

4.1.9. *Imparcialidad*

En su actuación se abstendrán de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.

4.1.10. *Neutralidad*

No influirán en la agilización o resolución de trámites o procedimiento administrativo sin justa causa.

Anualmente, de acuerdo con el código, el ministro de Administraciones Públicas elevará al Consejo de Ministros un informe sobre los eventuales incumplimientos de estos principios éticos, con el fin de corregir los procedimientos erróneos y proponer las medidas convenientes para asegurar la objetividad de las decisiones de la Administración. Las medidas de sanción oportunas podrán incluir el cese.

4.2. La Ley 5/2006 sobre conflictos de interés y normativa conexas

En cuanto a la Ley de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, su objetivo es «establecer las obligaciones que incumben a los miembros del Gobierno y a los altos cargos de la Administración General del Estado para prevenir situaciones que puedan originar conflictos de intereses».

Los rasgos más importantes de la Ley, aprobada por el Parlamento el 10 de abril de 2006, son:

4.2.1. *Régimen de incompatibilidades: más estricto, más exigente y más claro*

Los altos cargos ejercerán sus funciones con dedicación absoluta y no podrán compatibilizar su actividad con el desempeño de cualquier otro puesto, ya sea de carácter público o privado, por cuenta propia o ajena, por lo que no podrán percibir cualquier otra remuneración. Además, los altos cargos se deben abstener de aceptar cargos y puestos, aun sin cobrar por ello, en organizaciones o fundaciones que limiten su disponibilidad y dedicación a sus responsabilidades públicas o que generen conflicto de intereses. Sí se les permite la administración de su patrimonio personal o familiar, el dictado de conferencias o el desarrollo de actividades científicas, artísticas y literarias, siempre que no interfiera con el cumplimiento pleno de sus deberes. También podrán sentarse en hasta dos consejos de administración de empresas públicas, siempre que estas tengan relación con las responsabilidades anejas a su posición pública y siempre sin recibir remuneración por ello. Hasta la aprobación de esta ley sí podían recibir tal remuneración.

4.2.2. *Limitaciones al ejercicio de actividades privadas*

Durante los dos años siguientes a la fecha de su cese los altos cargos no podrán desempeñar sus servicios en empresas o sociedades privadas relacionadas directamente con las competencias del cargo desempeñado. Se considera que existe relación directa en cualquiera de los siguientes supuestos de hecho:

Que los altos cargos, sus superiores a propuesta de ellos o los titulares de sus órganos dependientes, por delegación o sustitución, hubieran dictado resoluciones en relación con dichas empresas o sociedades.

Que hubieran intervenido en sesiones de órganos colegiados en las que se hubiera adoptado algún acuerdo o resolución en relación con dichas entidades.

No se incurrirá en incompatibilidad cuando la actividad que vayan a desempeñar en la empresa privada lo sea en puestos de trabajo que no estén directamente relacionados con las competencias del cargo público ocupado, ni puedan adoptar decisiones que afecten a este. Tampoco se quiebra esta incompatibilidad cuando retornan a la empresa privada en la que trabajaban antes de ser nombrados para el cargo público, siempre que las responsabilidades que se ejerzan a partir del reingreso no estén relacionadas con los deberes anteriores, ni tomen decisiones relacionadas con el previo puesto ejercido en el ámbito público.

Es importante destacar, también, que en los dos años posteriores a su abandono del servicio público estos cargos no podrán firmar contratos de asistencia técnica con la Administración.

Para controlar todo este conjunto de limitaciones, la ley establece que los altos cargos: a. Deben informar, al cesar en el puesto, a la Oficina de Conflictos de Interés de las actividades que pretenden realizar en el sector privado antes de comenzarlas. b. La Oficina analizará la situación y considerará si se viola o no la prohibición. c. La Oficina comunicará su opinión al afectado. d. El interesado podrá replicar. e. La Oficina someterá la propuesta al ministro, quien adoptará la decisión final.

4.2.3. Declaraciones de bienes y derechos

La declaración patrimonial que los ministros y secretarios de Estado tendrán que presentar en el Registro de Actividades y de Bienes y Derechos Patrimoniales se publicará en el *Boletín Oficial del Estado*. Además, los altos cargos aportarán declaraciones de bienes al inicio y al cese de su actividad, y anualmente una copia de la última declaración tributaria correspondiente al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y al Impuesto sobre el Patrimonio. Y deberán aportar información de las actividades principales de las empresas en las que tanto ellos como sus familiares tengan intereses. Los cónyuges de los altos cargos podrán voluntariamente aportar información sobre sus ingresos y patrimonio.

4.2.4. Declaración de intereses privados

Los altos cargos deben declarar detalladamente sus intereses privados, incluidos los intereses que hayan tenido o representado en los dos años anteriores al nombramiento. Esta declaración se remitirá al Registro de Actividades. Tienen un mes para enviar esta declaración desde que toman posesión en el puesto.

También deben declarar toda actividad, tanto remunerada como no remunerada que tengan, ya sea directamente o a través de representantes. Tienen tres meses para presentar esta declaración en el registro arriba mencionado. Y deben declarar todo cambio en la situación existente.

Esta declaración debe ser completada con otra indicando todas las actividades, remuneradas o no, ejercidas en los dos años anteriores al nombramiento. También tienen tres meses para realizarla.

Finalmente, deben declarar toda actividad, remunerada o no, que tengan previsto realizar tras dejar el puesto público. Para ello tienen también tres meses, pero en todo caso debe ser previa a su desempeño del empleo privado previsto.

4.2.5. *Abstención*

Vinculada a esta visión de la Administración como aparato imparcial y objetivo de realización del modelo de Estado y de servicio a los intereses generales, es de destacar también la institución de la abstención. Esta institución está regulada en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA). En su artículo 28 dicha ley establece:

«Las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones en quienes se den algunas de las circunstancias señaladas en el número siguiente de este artículo se abstendrán de intervenir en el procedimiento y lo comunicarán a su superior inmediato, quien resolverá lo procedente»; y añade a continuación que son motivos de abstención: a) Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquel, ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado. b) Tener parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado (incluye primos) o de afinidad dentro del segundo (incluye cuñados, por ejemplo) con cualquiera de los interesados, con los administradores de sociedades interesadas o con los asesores del proceso, así como compartir despacho profesional con estos. c) Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior. d) Haber intervenido como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate. e) Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada en el asunto, o haberle prestado servicios profesionales en los dos últimos años.

Como se puede comprobar, esta institución marca no solo una regla general, sino que regula muy en extenso el principio. Ciertamente, si esta institución se respetara, todo el resto de las normas casi sobraría. Para facilitar su cumplimiento, además de las sanciones existe una institución de refuerzo que se denomina recusación. Esta institución está recogida en el artículo 29 de la citada ley (LRJPA), y permite que cualquier interesado que conozca la existencia de causas de abstención pueda recusar a las autoridades y personal público afectado, en cualquier momento del procedimiento.

Para completar esta regulación, la Ley 5/2006 establece que los altos cargos se deben abstener de intervenir en procedimientos que afecten a empresas gestionadas por ellos o por sus familiares en los dos años anteriores al nombramiento.

4.2.6. *Control y gestión de valores y activos financieros*

Los bienes de altos cargos en valores mobiliarios se administrarán en un fondo «ciego», sin conocimiento de los interesados. Además, los altos cargos no pueden poseer más del 10% de empresas que sean compañías que contratan con el sector público, concesionarias de servicios públicos o reciban del Estado subvenciones. Si ese caso se diera, tendrían seis meses para vender las acciones.

4.2.7. *Órganos de gestión, vigilancia y control*

Se crea la Oficina de Conflictos de Intereses, adscrita al Ministerio de Administraciones Públicas. Se le reconoce legalmente autonomía funcional. Será el órgano encargado de la gestión de los Registros de Actividades y de Bienes, y responsable de la custodia, seguridad e integridad de los datos y documentos que en ellos se contengan. Puede demandar a los altos cargos el cumplimiento de la ley. Debe informar cada seis meses al Gobierno sobre el cumplimiento de la ley y las sanciones impuestas. Puede detectar los incumplimientos e investi-

gar, pero esto último solo cuando exista acusación formal y autorización del ministro de Administraciones Públicas. Finalmente, es el órgano que instruye los procedimientos sancionadores de acuerdo a la ley y que hace las propuestas de sanción o autorización de empleo privado posterior al cese.

4.2.8. Régimen sancionador

Existirán sanciones especiales con apertura de expediente, publicación en el *Boletín Oficial del Estado* y comunicación especial a la empresa contratante de un alto cargo que incurra en incompatibilidad. Aquellos que infrinjan la normativa serán cesados si aún desempeñan un cargo público, perderán el derecho al cobro de la pensión indemnizatoria y deberán restituir las cantidades percibidas indebidamente.

La empresa contratante dejará de trabajar con las administraciones central, autonómicas y locales si decide seguir adelante con la contratación de un ex-alto cargo que infrinja el régimen de incompatibilidad durante todo el periodo en que sea aplicable la limitación a esa persona.

Los altos cargos que infrinjan la normativa no podrán ser nombrados de nuevo en un periodo de entre cinco y diez años.

4.3. ¿POR QUÉ SURGEN ESTAS NORMAS?

Razones de naturaleza política. La realidad no es algo objetivo ni dado, sino que se construye social y políticamente. De acuerdo con la Teoría del Discurso, en la actividad política, las prácticas y proyectos adquieren sentido en el marco de unos sistemas de significado que de forma compleja articulan elementos dispersos y les dan dicho sentido. Aisladamente pueden significar cosas muy diferentes, de ahí que, si se quiere convertirlos en mensajes es preciso situarlos en el marco de unos sistemas de significado complejos que son los discursos. Ahora bien, esos discursos políticos no precisan tener elementos ideológicamente cerrados, pueden construirse de forma abierta, articulando elementos dispersos en un discurso común, siempre que respeten las reglas propias de configuración discursiva. Su dimensión es temporal e intencional, generan sus propios límites y sus oposiciones, sus enemigos y sus dialécticas. Lo político es antagónico y los intentos de ocultar esta realidad son contrarios a los propios intereses de la democracia (Laclau y Mouffe, 1985). Así, «el objetivo de una política democrática no reside en eliminar las pasiones ni en relegarlas a la esfera privada, sino en movilizarlas y ponerlas en escena de acuerdo con los dispositivos agonísticos que favorecen el respeto del pluralismo» (Mouffe, 1999: 14). La sociedad democrática moderna es una sociedad en la que el poder, la ley y el conocimiento están expuestos a una indeterminación radical, una sociedad que es teatro de una aventura incontrolable. La ausencia de poder encarnado en un príncipe y ligado a una verdad transcendental impide la existencia de una fuente de legitimación y provoca una disolución de las marcas de certeza (Lefort, 1986). La cuestión clave en política democrática no es llegar a un consenso sin exclusión, sino establecer la discriminación entre ellos y nosotros de forma compatible con el pluralismo. Por ello, es preciso transformar la noción de enemigo por la de «adversario» y la noción de «antagonismo» —que implica relación con el enemigo— por la de «agonismo» —que implica relación con el adversario—. Evidentemente, la propia aceptación de la idea de adversario ya nos remite al reconocimiento de que «la democracia no puede sobrevivir sin ciertas formas de consenso [...] la adhesión a los valores ético-políticos que constituyen sus principios de legitimidad» (Mouffe, 1999: 16-17). Pero este consenso sobre los derechos del hombre y los

principios de libertad e igualdad no se puede separar de una confrontación sobre la interpretación de esos principios (Laclau y Mouffe, 1985, cap. 3).

Pues bien, hecha toda esta presentación teórica, las normas que se analizan no se pueden entender sin situarlas en el marco del discurso del partido socialista (PSOE) a favor de la calidad de la democracia. Un discurso en el que el «nosotros» se identifica con la búsqueda de mecanismos participatorios, con mayor transparencia, con descentralización, con deliberación y rechazo de posturas cerradas y bloqueadas. Frente al «ellos», los del Partido Popular (PP), que se han caracterizado, según el discurso del PSOE, por la opacidad, por el centralismo, por la destrucción de los mecanismos de diálogo y cooperación social, en suma, por políticas autoritarias que reducen la calidad de la democracia y fomentan los comportamientos oligárquicos. Este discurso político se generó durante la etapa de oposición, cuando el liderazgo estaba en manos de Rodríguez Zapatero y tuvo como referente teórico el republicanismo cívico, sobre todo a partir de la interpretación que del mismo da Ph. Pettit. En resumen, estas instituciones —conflicto de intereses y códigos de conducta para los altos cargos— llegan de la mano de todo un discurso político que pretende alcanzar la hegemonía en la sociedad española y que se comunica como un proyecto para mejorar la calidad de la democracia. De hecho, en la campaña electoral, uno de los momentos centrales consistió en la presentación de un Código de Buen Gobierno al que se comprometía a respetar el presidente y todos sus ministros en caso de victoria. Y, obviamente, en el programa electoral la elaboración de una nueva norma de incompatibilidades de altos cargos estaba incluida como compromiso con el electorado.

Razones de naturaleza institucional. Sobre las instituciones existe una literatura cada vez más amplia y casi inabarcable, no obstante, a nuestros efectos, consideraremos la institución como «un conjunto de reglas y de rutinas interconectadas, las cuales definen para cada actor, en función de su rol y de la situación, las acciones adecuadas» (March y Olsen, 1989: 21). Tanto el Código de Buen Gobierno como la Ley de Conflictos de Interés son instituciones que definen para los empleados públicos que ejercen el rol de altos cargos unas conductas adecuadas, unas obligaciones en función de unas situaciones que se definen. Estas conductas adecuadas implican no solo respeto a unas normas, sino también el seguimiento de ciertas rutinas. Ambas instituciones reflejan una «lógica de lo apropiado» que está más allá de ellas y que las incorpora, pero que ellas delimitan en su campo (Scott, 1995). Es la lógica de lo que es apropiado para un alto cargo en una organización pública.

Ahora bien ¿por qué surgen ahora? Para empezar, porque estas instituciones **son funcionales al sistema** —reducen las posibilidades de corrupción y escándalo político, legitiman la acción pública— y se ha alcanzado un arreglo institucional entre las partes afectadas que permite que, tal y como se definen las reglas del juego, los actores, racionalmente, dentro de su lógica de lo apropiado, encuentren más ventajas en apoyar que en rechazar el nuevo marco normativo (March y Olsen, 1989). De hecho, si se analiza el discurso y las prácticas de los actores más importantes en relación a la generación de estas instituciones, se comprobará la inexistencia de grandes distancias entre sus propuestas y consideraciones, aun cuando sí es cierto que hubo debates y modificaciones en relación a los primeros textos enviados por el MAP. Los actores más relevantes eran:

El presidente del Gobierno, que fue el principal impulsor de estos cambios durante su etapa como líder de la oposición. No obstante, ya como presidente del Gobierno apoyó a su

gabinete cuando este redujo algunas de las pretensiones iniciales del ministro de Administraciones Públicas.

El ministro de Administraciones Públicas. Fue, a través de su equipo, el autor de ambos proyectos, el principal impulsor y quien los hizo suyos ante el Consejo de Ministros.

La vicepresidenta primera del Gobierno. Quien apoyó inmediatamente los proyectos y los comunicó a la prensa.

El segundo vicepresidente del Gobierno. Es el órgano responsable de la política económica y fiscal, y desde los ministerios a su cargo surgen las mayores críticas al proyecto de Ley de Conflictos de Interés. La razón fundamental expresada es que haría más difícil encontrar personas que, provenientes del sector privado, quisieran incorporarse al sector público. También se quejaban de las dificultades de encontrar empleo tras el cese, como consecuencia de las limitaciones marcadas por la ley. Y de los costes y burocracia que surgirán de las nuevas medidas. Finalmente, aceptó ambas instituciones con muy ligeros cambios.

Los partidos políticos y el Parlamento, en general, han apoyado las normas. La piedra de toque del disenso ha sido la organización, independencia y articulación del órgano a cargo de la gestión de los conflictos de interés⁵. También, previamente, el principal partido de la oposición criticó el Código por la ausencia de mecanismos de sanción incorporados al mismo.

La prensa y los medios de comunicación han acogido la novedad favorablemente, en general. Las organizaciones empresariales tampoco han hecho grandes críticas e, incluso, han apoyado la medida. Y los sindicatos y ONG vinculadas a la lucha por la transparencia y contra la corrupción también han apoyado la medida, aun cuando Transparencia Internacional ha criticado la regulación de la Oficina de Conflictos de Interés por su falta de independencia.

Otra razón **ha sido el isomorfismo institucional**. Según la teoría del isomorfismo institucional (Di Maggio y Powell, 1983, 1999), las organizaciones funcionan en retículos o campos interorganizativos, en los que se agrupan por entornos de referencia, desde esa perspectiva, las organizaciones públicas pertenecerían a un mismo retículo. En esos campos, la tendencia de las organizaciones es a adoptar arreglos y reglas institucionales consolidadas. El isomorfismo tiene a incrementarse cuanto mayor es el grado de institucionalización del campo interorganizativo. En general, existen tres modelos de isomorfismo que son: el isomorfismo coercitivo, el mimético y la presión normativa (Di Maggio y Powell, 1991). En España, por ejemplo, históricamente, como consecuencia de la presión de la burocracia central, ha existido un isomorfismo coercitivo para con las administraciones locales. Pero también la Administración General del Estado (AGE) sufre la coerción por parte de los organismos europeos o internacionales. Por otra parte, debido a la transferencia de consultores y expertos y a la profesionalización cada vez mayor del personal propio existe presión normativa, es decir, un conjunto de métodos, condiciones de trabajo, sistemas de legitimación del rendimiento o criterios cognitivos ya legitimados que los burócratas del Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) tratan de incorporar a su institución de destino. Finalmente, la propia AGE actúa en ocasiones con mimetismo, es decir, que ante la ambigüedad de significados y objetivos o la incertidumbre de métodos a seguir, dicha organización imita formas y estrategias que las Administraciones de los países más desarrollados han experimentado con éxito y que están dotadas de legitimidad.

Veamos en la realidad empírica la confirmación de estas teorías. En sucesivos informes de diversos organismos internacionales y, sobre todo, en el del GRECO de 2001, se hacía mención a la inexistencia de códigos de conducta en la Administración española. Sí existían nor-

mas jurídicas pero no códigos que sugirieran y orientaran al empleado con dudas. Más importante es aún que la OCDE hubiese dedicado un gran esfuerzo a definir y promover la regulación de los conflictos de interés en el sector público (OCDE, 2004) y que cuando analizó la situación en España se encontró con que no existía ni definición, ni norma explícita para regular tales situaciones, aunque sí existían normas de incompatibilidades y reglas de promoción de la objetividad en el sistema legal. Sus recomendaciones fueron muy claras: se necesita una ley de conflictos de interés. Finalmente, la presidencia holandesa de la UE impulsó en noviembre de 2004 una reunión de responsables de Administración Pública de los países miembros para que analizaran y, en su caso, aceptaran el Marco Ético para el Sector Público de los Países Miembros. Dicha reunión finalizó con pleno acuerdo en el documento presentado. Ese marco es un documento de aceptación voluntaria, no legalmente exigible, que refleja los valores básicos y los estándares de conducta que se consideran esenciales para el adecuado funcionamiento del sector público en la Europa de la Unión. A partir de él se pueden desarrollar ya los códigos de conducta nacionales, cuando no los hubiera, o se puede usar como una lista de control para comprobar la coherencia entre sus preceptos y los nacionales. Posteriormente, la presidencia finlandesa realizó un estudio para comprobar el grado de incorporación del Marco Ético en las legislaciones y las prácticas nacionales. Del análisis de los valores compartidos por los diferentes códigos y normativas nacionales se ha comprobado, por ejemplo, que la legalidad y la objetividad son los más comúnmente reconocidos (Moilanen y Salminen, 2007). A todo ello se une la presencia de funcionarios españoles en las reuniones europeas e internacionales donde se presentan y promueven todos estos proyectos, además de la presión de la academia y del mundo de la consultoría para incorporar estos nuevos instrumentos de gestión dado su éxito o al menos su centralidad en las reformas de los países punteros en gestión pública.

Razones de naturaleza constructivista. El constructivismo institucional señala la importancia de las instituciones en la construcción de la realidad. Los conceptos y las normas anidan en las instituciones pero son alterados por estas y moldeados; las instituciones tienen un poder para moldear las normas a través de prácticas discursivas y estrategias que crean nuevos significados intersubjetivos. Por ello, los actores que trabajan con las instituciones van transformando la realidad de forma incremental al asumir la lógica de la institución y tratar de mejorarla y perfeccionarla de acuerdo a los valores e ideas que en ella anidan (Haas y Haas, 2002).

Cuando el Gobierno de Rodríguez Zapatero tomó posesión existía una ley reguladora de situaciones de riesgo para los altos cargos; dicha ley era la Ley 12/1995, de 11 de mayo, de Incompatibilidades de los Miembros del Gobierno de la Nación y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado. De acuerdo con los académicos y funcionarios expertos en esta materia, la normativa de incompatibilidades de altos cargos, tras una evaluación de su funcionamiento desde 1995, y reconociendo el avance que supuso, necesitaba una urgente reforma. En general, la norma tenía enormes lagunas que hacían que su presunto rigor no tuviera ningún efecto práctico. Así, el incumplimiento de la misma, incluso por infracciones muy graves, era sancionado con una mera comunicación en el *Boletín Oficial del Estado* (artículo 12.1) y la investigación de las presuntas actuaciones irregulares correspondía a una unidad sin ninguna independencia funcional y orgánica del Gobierno. Precisamente, el principal problema detectado era que el control de lo declarado y la investigación de las actividades incompatibles estaban residenciados en un órgano inadecuado. Con independencia del reconocimiento a la profesionalidad de los funcionarios de la Inspección de Servicios del

Ministerio de Administraciones Públicas, era evidente que su capacidad real para declarar incompatible a un ministro o secretario de Estado era nula. Dichos funcionarios ocupaban puestos con rango de subdirector y estaban sometidos al principio de jerarquía. Además, no tenían ninguna capacidad investigadora, ni la posibilidad de requerir a los altos cargos su presencia y declaración ante ellos. En consecuencia, el papel de la Inspección era el de depositaria de documentos que ni siquiera podían analizar contradictoriamente. De hecho, el 22 de abril de 2002, el Congreso de los Diputados había realizado una sesión sobre regulación de conflictos de interés de los altos cargos y había llegado a un acuerdo sobre la necesidad de modificar la norma existente.

Por todo ello, es preciso reconocer que el **aprendizaje institucional** llevaba a un cambio en la regulación de la institución para hacerla más coherente con las ideas en que se fundaba. Los actores que trabajaban con ella en el marco de la organización responsable de su gestión fueron desarrollando un pensamiento crítico hacia su utilidad real. Su funcionalidad era limitada en ese estado de desarrollo y se requerían cambios para insertarla en el nuevo contexto (March y Olsen, 1989). Por otra parte, no estábamos ante una institución central y fuertemente institucionalizada, *taken for granted* en la terminología de Di Maggio y Powell (1983, 1999), por lo que la modificación era más sencilla que de lo contrario.

4.4. Problemas de redacción e implantación

En relación a la implementación del Código de Buen Gobierno existen dos aspectos que permiten realizar una cierta crítica al proceso: el sistema de sanciones y el seguimiento de su cumplimiento. El primer borrador del Código incluía un sistema de sanciones para casos de incumplimiento de los principios en él listados, incluyendo el cese. No obstante, el documento definitivo ha eliminado tales sanciones y hace referencia a unas abstractas «medidas oportunas» que adoptará el Consejo de Ministros en casos de incumplimiento. Por otra parte, de acuerdo con el Código, el ministro de Administraciones Públicas está obligado a informar anualmente al Consejo de Ministros sobre el cumplimiento del Código y los posibles actos incorrectos realizados por los altos cargos, con el objetivo de corregir procedimientos erróneos y proponer medidas adecuadas de mejora. Pero no dice nada sobre si ese informe será público o no. La consecuencia de ambas opciones es que los casos de incumplimiento podrían no conllevar sanciones ni ceses, con lo que el Código queda bastante desnaturalizado. De hecho, han existido ya casos en los que se debería haber actuado y no se ha hecho. Además, el informe, al poder ser secreto, podría no llegar a realizarse, evitando al ministro un muy difícil reto que es el de decir a sus compañeros de Gobierno que ellos o los miembros de sus equipos han actuado inmoralmente. Tras dos años de implantación no se sabe de ningún informe. Tampoco se conocen seminarios o reuniones en las que se haya debatido por los afectados el Código y sus implicaciones.

En relación a la ley de conflictos de interés, la implantación también tiene importantes defectos. En primer lugar, los derivados de la definición de conflictos de interés. La definición de conflicto de intereses actualmente utilizada se basa en la establecida por la OCDE, y en tal sentido en los dos textos normativos —Código de Buen Gobierno de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado y Ley de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado— se establece expresamente que existe conflicto de intereses «cuando los altos cargos intervienen en las decisiones relacionadas con asuntos en los

que confluyan a la vez intereses de su puesto público e intereses privados propios, de familiares directos, o intereses compartidos con terceras personas». Es evidente que la definición es un gran avance, pues hasta ahora no existía una definición expresa; no obstante, la que se ha utilizado tiene a nuestro juicio dos problemas: el primero, es que reduce el conflicto de intereses a situaciones presentes, pero podría darse el caso de que ahora no confluyan los intereses públicos y privados pero puedan confluír en el futuro y, en este caso, no se consideraría el supuesto como de conflicto. Por ejemplo, la esposa de un ministro va a ser nombrada directiva de una empresa sobre la que el ministro tiene competencias regulatorias y él lo sabe, pero todavía no ha sido nombrada. El conflicto va a existir aunque ahora no exista. El segundo, que solo incorpora el conflicto real, pero no el aparente. Puede ser que no exista conflicto, pero a los ojos de personas razonables puede parecer que existe, generándose dudas razonables sobre la integridad del responsable público. Por ello, una mejor definición debería incorporar estas dos variables: existe conflicto de intereses cuando los altos cargos intervienen en las decisiones relacionadas con asuntos en los que real o aparentemente, de acuerdo a criterios razonables, confluyan o puedan confluír en el futuro a la vez intereses de su puesto público e intereses privados propios, de familiares directos, o intereses compartidos con terceras personas. Al no optarse por este tipo de definición se han dado casos en los que la apariencia en el conflicto ha dañado la imagen del Gobierno sin que se hayan tomado medidas, pues no existía conflicto real de acuerdo con la interpretación oficial.

Por otra parte, existe una cierta inconsistencia en el sistema de sanciones. Bajo las previsiones actuales se considera una infracción muy grave presentar la declaración con información falsa a la Oficina de Conflictos de Interés. La sanción puede ser el cese del inculpado y la imposibilidad de que se le pueda volver a nombrar para un alto cargo por un periodo de 5 a 10 años. Sin embargo, la no presentación de la declaración es considerada solamente infracción grave. La sanción, en este caso, es de publicación del incumplimiento en el *Boletín Oficial del Estado*. Además, no se incorpora como infracción el incumplimiento del deber de abstención, lo cual abre la puerta a abusos de posición sin sanción suficiente, salvo que se incurra en delito.

Finalmente, el más grave fallo implantador ha estado en la regulación final de la Oficina de Conflictos de Interés. Por una parte, se le ha reconocido, al fin, autonomía funcional. Pero, por otra, se le ha situado bajo dependencia orgánica del ministro de Administraciones Públicas. La situación real está siendo que la dependencia jerárquica está eliminando la autonomía funcional, máxime cuando no se ha regulado en qué consistía tal autonomía. No hay que olvidar que el modelo español de Administración está fundado en el principio de jerarquía, constitucionalmente establecido, y ampliamente inserto en las prácticas formales e informales y en las rutinas diarias. En un primer momento, la Oficina se situó en la Dirección General de la Función Pública, como una oficina que había de ser dirigida por un funcionario/a del grupo A (titulados superiores) al que atribuía el rango de subdirector. En enero de 2007 se cambió su lugar de inserción dentro del MAP, adjudicándole además las competencias de control de las incompatibilidades de los empleados públicos de la AGE; en la actualidad está situada en la Dirección General de Organización e Inspección de Servicios, reconociéndosele formalmente la plena autonomía funcional para la gestión de las competencias relacionadas con el control de los conflictos de interés de los altos cargos; no obstante, dicho control se encuentra con las siguientes limitaciones: 1. No posee presupuesto propio, ni plantilla autónoma. 2. No tiene reconocido el derecho de acceder a las informa-

ciones fiscales y tributarias, que controla la Agencia Tributaria, por lo que la detección de falseamientos en los datos es muy difícil. 3. No puede investigar salvo que obtenga autorización formal del ministro. 4. No puede sancionar, tan solo hacer la correspondiente propuesta.

La prueba de fuego de su independencia se produjo cuando en junio de 2006 se descubrió que el ex-presidente Aznar cobraba 10.000 euros mensuales, a través de su sociedad Famaztella S.L., del grupo del magnate Rupert Murdoch. Estas cantidades las cobraba desde el 1 de septiembre de 2004 por actividades de «asesoría estratégica». El descubrimiento se produjo cuando el grupo Murdoch informó de ello rutinariamente a la Securities and Exchange Commission. Aznar no podía cobrar esas cantidades porque era, al tiempo, consejero de Estado, y los consejeros de Estado son altos cargos y están incompatibilizados para cobrar ninguna retribución directa o indirecta que provenga de actividad privada. Además, Aznar, al parecer, no declaró al Registro de Interés su participación societaria, ni el objeto social. Ni declaró como actividades que iba a desarrollar tras dejar el cargo de presidente dicha labor de asesoría estratégica para el grupo Murdoch. Todo ello sin contar con la posibilidad de que el grupo Murdoch fuera una empresa con la que tuviera relación directa durante el ejercicio de su cargo, lo cual le imposibilitaría para trabajar con ella en los dos años siguientes al cese. En suma, existían posibles infracciones muy graves y graves que deberían dar lugar a la investigación correspondiente y, en su caso, a la aplicación del sistema de sanciones correspondiente. Sin embargo, nada ocurrió. La prensa informó del asunto⁶. El ministro de Administraciones Públicas anunció una investigación. Pero la Oficina de Conflictos de Interés no la desarrolló, ni propuso sanción alguna. Obviamente, razones de interés político, plenamente comprensibles, aconsejaron dar carpetazo al asunto y la Oficina cumplió las órdenes. No obstante, desde ese día, la institución del conflicto de interés y su Oficina perdieron enorme legitimidad.

5. CONCLUSIONES

La pregunta que nos hacemos ahora, y con la que concluimos esta ponencia, es: ¿por qué ambas instituciones han visto tan limitada en la implantación su institucionalización? plena? Expondremos, a continuación, nuestras conclusiones:

1. El hecho de que el discurso político incorpore toda una serie de valores y principios no garantiza que, en la práctica del gobierno, dichos valores se respeten plenamente. Una cosa es el discurso y otra la práctica gubernamental. En la actividad de gobierno hay múltiples tensiones entre las convicciones y la responsabilidad, como ya Weber (1981) magistralmente expuso. El Gobierno español ha avanzado indudablemente en la gestión de la ética política, pero no ha dado el paso de crear un órgano independiente que gestione tanto el cumplimiento del Código de Buen Gobierno como el de la Ley de Conflictos de Interés. La razón tiene que ver con el cálculo prudencial de intereses. Existe una elección racional, junto al discurso, que atenúa los efectos de este. Las preferencias gubernamentales en la implantación han sido exógenas a la propia institución (Peters, 1999). El Gobierno ha buscado el mejor de los equilibrios; por una parte, mediante el discurso y la aprobación de las normas, se ha comunicado la asunción de una serie de valores legitimadores de lo público, y por otra, se ha intentado mantener bajo control la gestión del sistema, evitando que la organización encargada de gestionarlo tuviera verdadera autonomía. En la vida política existe siempre una tensión dramática entre el respeto y la promoción de los principios éticos asumidos —en este

caso la defensa de un republicanismo cívico— y el realismo prudencial del día a día que obliga a analizar los actos en términos de adquisición o pérdida de poder (Aranguren, 1985).

2. Ahora bien, el Gobierno dirige organizaciones que tienen su propia dinámica institucional y sus luchas de poder burocrático. Desde esta perspectiva es preciso considerar que también las «instituciones son estructuras de poder» (Moe, 2005: 15). En consecuencia, tanto los actores burocráticos como los políticos del MAP trataron de utilizar las normas estudiadas como instrumento de reforzamiento de su poder en el Gobierno. De ahí el rechazo desde el principio a las pretensiones de la oposición de situar en el Parlamento la Oficina de Conflictos de Interés. El MAP busca dejar la Oficina en su seno y atribuir más poder a la misma. El ministro queda con el control del cumplimiento del Código de Buen Gobierno y con la decisión final sobre las investigaciones, las instrucciones de procedimientos sancionadores y sobre las sanciones. Dentro del MAP, los actores administrativos encargados de gestionar las instituciones también tienen un cierto interés en evitar conflictos, remitiendo a la esfera política las decisiones finales. No obstante, mantienen su rol al generar un marco de prescripciones y de rigor técnico en las normas propuestas que justifican su presencia. Sus preferencias han sido endógenas a la institución del conflicto de interés, mas no han dado el paso de desarrollar una confrontación por la independencia porque han actuado de acuerdo con la «lógica de lo apropiado» en el sistema de función pública español: los funcionarios del MAP y de cuerpos propios del MAP defienden al MAP. Ello explica también que la principal oposición a los proyectos proceda del otro gran ministerio horizontal: el Ministerio de Economía y Hacienda. En suma, existe un equilibrio de poder e intereses entre los actores clave —Gobierno y gestores del sistema— que favorece una determinada redacción de las normas y predetermina una forma de implantación.

3. Curiosamente, el equilibrio que se ha generado tras la modificación de la ley de conflictos de interés es muy semejante al que hubo para la aprobación de la ley anterior, la de 1995. Ello nos lleva a tener que aceptar la existencia de una cierta *path dependence*, pues el equilibrio en el que surge la institución previamente influye enormemente en su lógica de desarrollo, a pesar de la existencia de algo que parecería una *critical juncture* (Pierson, 2000), es decir, un momento de cambio relevante, como fueron las elecciones generales con la victoria de un tipo de discurso que exigía cambios relevantes. Dicho equilibrio genera certezas y, sin embargo, la opción por un órgano independiente genera mucho riesgo, máxime cuando no existen indicadores claros que demuestren que dicho sistema funcionará mejor. Todo ello refuerza los discursos reactivos que dificultan más aún el cambio. No obstante, la *path dependence* no nos explica el nacimiento del Código de Buen Gobierno.

4. De cara a una evaluación final de la política de promoción de la ética política podríamos decir que ha habido una mejora clara en la calidad de la norma que regula los conflictos de interés e incompatibilidades de los altos cargos, y un avance muy relevante con la definición de unos principios éticos y unos valores de referencia para la acción del gobierno y los altos cargos; sin embargo, la implantación de dichos instrumentos carece por el momento del impulso y el liderazgo que requieren medidas que generan costes elevados a corto plazo aunque mejoren sustancialmente el sistema democrático en el largo plazo. Estamos ante una innovación limitada, en la que la estabilidad se combina con nuevas ideas y reglas, pues «las instituciones, al tiempo que crean oportunidades para la innovación, también establecen sus límites» (Ramió y Salvador, 2005: 65).

En resumen, del análisis de estos procesos de institucionalización de la ética política en España sacamos como conclusión teórica que no es posible analizar la realidad desde solo una variable, ni desde una única teoría. Para empezar, es importante destacar el constructivismo, como creación discursiva de la realidad, con todo su sistema de valores e ideas, para explicarse los procesos de cambio. Para seguir, es innegable que el cálculo racional existe y que introduce variables exógenas en las instituciones —aun cuando no se puedan obviar los factores isomórficos en el nacimiento de las mismas—. Para concluir, tampoco se pueden olvidar los factores históricos en la configuración y desarrollo de las instituciones. Pero no solo para explicar los caminos de dependencia, sino también para destacar la importancia de los contextos sociales y políticos y cómo sucesos excepcionales pueden alterar los caminos previamente marcados. Ello nos lleva a una opción sincrética en el análisis institucional y en la explicación de su nacimiento, institucionalización y cambio.

Solo nos queda preguntarnos qué pasará en el futuro. Aparentemente, las dinámicas de poder e intereses han impedido la institucionalización plena de normas muy positivas para la promoción de la ética política. De hecho, podríamos decir que la situación actual en relación a ambas normas es la de una cierta deslegitimación y una funcionalidad baja para los objetivos marcados. Sin embargo, no podemos olvidar el poder de las ideas y las creencias sociales como factores impulsores de cambio. Por ello, en la medida en que el discurso a favor de una ética política sea interiorizado por los líderes políticos, los valores de referencia tenderán a generar procesos de cambio incremental, en condiciones de entorno semejantes, institucionalizando transformaciones coherentes con el discurso de la ética política. Y ello será así por el papel esencial del liderazgo en la explicación de las transformaciones sociales y políticas (Levi 2006). En esencia, solo añadiendo el liderazgo político a las variables antes enunciadas podrán entenderse plenamente las dinámicas de cambio institucional y, en nuestro caso, las de consolidación de instituciones que incentiven una conducta ética entre los responsables públicos.

Notas

1 Esta ponencia ha sido posible gracias a la financiación de la AECl, en el marco del Programa de Ayudas para la Cooperación Interuniversitaria y la Investigación Científica. Proyecto A/7165/06.

2 Este concepto se presentó en detalle por primera vez en un informe de la OCDE de 1996 titulado «Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice» (OECD, PUMA 1996).

3 De acuerdo con Cardona (2007), un documento titulado «Elementos para un marco actualizado de la integridad y prevención de la corrupción» se presentó por primera vez el 6 de junio 2007 en la reunión del grupo de expertos en conflictos de intereses de los países miembros de la OCDE. El marco de referencia se propone que incluya el análisis de riesgos de corrupción y la «gran corrupción» o corrupción política, lo que está más en línea con lo sucedido entre 1996 y 2007 (entre otras cosas, las Convenciones Europeas Civiles y Penales contra la Corrupción de 1999 y La Convención de la ONU de 2003).

4 Se incluyen en este concepto amplio los miembros del Gobierno.

5 El Partido Popular en el debate parlamentario defendió que la Oficina de Conflictos de Interés dependiera del Parlamento y que tuviera autonomía funcional. Proponía que su director fuera elegido por el Parlamento de entre miembros del Consejo de Estado y con un Consejo formado por entre 10 y 20 miembros, nombrados la mitad por el Parlamento y la mitad por el Gobierno. Izquierda Unida también proponía su dependencia del Parlamento y que los 10 miembros del Consejo fueran elegidos por el Parlamento por una mayoría de 3/5.

6 Véase, entre otros, edición de *EL PAÍS* del jueves 29 de junio de 2006.

7 Por institucionalización entendemos el proceso incremental y a largo plazo a través del cual la institución adquiere significado, especificidad y valor (Kostakopoulou, 2005: 237).

Recensiones &

CELESTINO GARCÍA ARIAS_[195-204]

Parsons, Craig. 2007. *How to Map
Arguments in Political Science.*
Nueva York: Cambridge University Press



La plena comprensión del libro reseñado hace recomendable reconstruir, antes de exponer sus específicas aportaciones, el contexto teórico y metodológico en el cual se inserta. En virtud en buena medida del intenso debate suscitado por el posiblemente ya clásico libro de King, Keohane y Verba (1994), la tentativa de estos tres investigadores de analizar pormenorizadamente la lógica de la explicación en las ciencias sociales representa un hito a partir del cual otros investigadores han expuesto sus propias concepciones y prescrito sus propias recomendaciones para explicar científicamente los fenómenos y los procesos sociales. Si bien la obra de King, Keohane y Verba trata de dotar de rigor a la explicación cualitativa desde la perspectiva, quizá sesgada y rígida, de la investigación cuantitativa, asumiendo la identidad lógica de ambas clases, la mayor parte de las aportaciones subsiguientes proceden del campo de los investigadores que definen su propia perspectiva como cualitativa. Todas ellas tienen en común el objetivo que da sentido a la obra de King, Keohane y Verba: dotar de rigor lógico, de fundamento metodológico y de claridad argumentativa a las explicaciones científico-sociales. Frente a una suerte de antipositivismo anacrónico, a cuyo implícito amparo daban rienda suelta a la ligereza, la imprecisión y las licencias retóricas ciertos cultivadores a menudo oportunistas de algunas de las versiones de los llamados institucionalismo histórico e institucionalismo sociológico, investigadores practicantes de tales enfoques como, entre muchísimos otros, D. Collier, J. Brady y otros (Collier y Brady, 2004), G. Alexander y A. Bennett (2005), E. Lieberman (2001), I. S. Lustick (1996) (todos ellos desde un punto de vista metodológico), J. Mahoney, D. Rueschemeyer y otros (Mahoney y Rueschemeyer, 2003), P. Pierson (2004) o, partiendo desde más atrás en el tiempo y desde otras disciplinas, como A. Abbott (2001) o W. H. Sewell (2005) (todos ellos en el terreno más sustantivo o teórico que metodológico), han hecho un esfuerzo analítico extraordinario de explicitación de las bases teóricas y metodológicas en las cuales se han de apoyar las pretensiones explicativas en las investigaciones cualitativas, aunando convincentemente el rigor lógico de la mejor tradición cuantitativista con una defensa del valor explicativo y del carácter causal de los argumentos cualitativos que asumen tal rigor. A pesar de que la pretensión de Parsons es presentar, dentro de los límites fijados por él mismo, una clasificación exhaustiva de los argumentos explicativos, el libro objeto de la presente reseña supone, en parte debido a la confesada inclinación de su autor a las explicaciones por él calificadas de institucionalistas e ideacionales, un paso más en la misma dirección.

El objetivo «cartográfico» plasmado en el propio título del libro se descompone en un objetivo clasificatorio (tipológico) de las explicaciones y en un objetivo descriptivo de cada tipo de explicación. El objetivo clasificatorio es tal en el doble sentido de establecer los criterios con arreglo a los cuales clasificar las explicaciones y de colocar en los «continentes» resultantes las explicaciones politológicas que han realizado los investigadores y que hayan de realizar en el futuro. A ese objetivo primordial se agrega un objetivo secundario, que podría calificarse de reivindicativo-homogeneizador, puesto que se centra en reclamar la condición de causal para las explicaciones ideacionales (por ejemplo, las culturalistas), presuponiendo que la lógica de toda explicación social causal es única. Finalmente, el libro muestra un tercer objetivo, de carácter instrumental y prescriptivo, dado que Parsons extrae las recomendaciones metodológicas y propone los criterios de valoración de los resultados de las investigaciones científico-sociales coherentes con su concepción.

Es oportuno establecer los límites mencionados, tanto externos (es decir, frente a otras concepciones de la explicación) como internos (es decir, las fronteras entre tipos de explica-

ción causal dentro del espacio teórico delimitado externamente). Debe advertirse preliminarmente que Parsons, sin perjuicio de esbozar las implicaciones metodológicas de su concepción de la explicación social, no presenta un manual de metodología, de métodos o de técnicas de las ciencias sociales, sino una disección analíticamente precisa de los tipos de explicación de los fenómenos socio-políticos; en sus propias palabras: «[...] tenemos muchas herramientas plausibles para acceder a los aspectos tanto objetivos como interpretativos de la acción política. Nuestros principales problemas residen no en cómo hallar y controlar la evidencia para nuestros argumentos, sino, en primer lugar, en formular argumentos claros y distintos» (130).

Los límites externos trazados por el propio autor convierten en objeto de su exposición a las explicaciones causales de la acción de los individuos mediante mecanismos que pasan a través de los individuos (en otras palabras, causas, mecanismos e individualismo metodológico son los tres grandes hilos conductores de la propuesta de Parsons). En lo que atañe a los límites internos, Parsons designa cada tipo de explicación a partir de una de las clases de objetos a los cuales es posible atribuir la condición de causa: las estructuras (explicación estructural), las instituciones (explicación institucional), los elementos ideacionales (explicación ideacional) y la psique (explicación psicológica). Para elaborar su tipología de explicaciones, Parsons se basa en dos criterios inéditos (conceptual si no terminológicamente), a los cuales no da nombre alguno, hasta cierto punto paradójicamente, puesto que buena parte de su propuesta es una reconstrucción tanto terminológica como semántica. Tal reconstrucción, de todas maneras, comienza por la noción de particular aplicada a las explicaciones. Pues, en efecto, el segundo de los dos criterios divide a las explicaciones en dos clases: generales y particulares. El primer criterio divide a las explicaciones en otras dos clases: de posición y de interpretación. Así, las explicaciones **estructurales** son de posición y generales; las explicaciones institucionales son de posición y particulares; las explicaciones **ideacionales** son de interpretación y particulares; y las explicaciones **psicológicas** son de interpretación y generales. De acuerdo con el primer criterio, la acción de los individuos se explica como efecto de su posición respecto de un «paisaje» externo e intersubjetivamente existente de incentivos y obstáculos, que puede consistir ya en estructuras, ya en instituciones, o bien como efecto de su interpretación subjetiva del mundo, que puede derivar ya de elementos ideacionales (como la cultura), ya de la constitución psicológica (entendida como las ideas, instintos, afectos... de raíz fisiológica en la circuitería cerebral¹) individual. El segundo de los criterios se basa en el papel que se reserva a la contingencia en la explicación. Por una parte, las explicaciones pueden ser generales, en cuyo caso el «paisaje» (estructuras) o las bases interpretativas (constitución psicológica), uno y otros tratados como objetos naturales, son exógenos y no están sujetos a modificaciones por parte de los actores individuales; en ese sentido, implican contrafactivos milagrosos. Por otra parte, las explicaciones pueden ser particulares, en cuyo caso los elementos del paisaje (estructuras) o las bases interpretativas (constitución psicológica) no predeterminan una única alternativa de acción individual, de tal modo que solo la interpretación por parte de los actores permite a estos inclinarse por una de las opciones a su disposición. Las explicaciones institucionales o ideacionales detectan, así, un vacío entre las estructuras o la constitución psicológica y la acción individual, que llenan, precisamente, las instituciones y los elementos ideacionales. Clarificar cómo se genera y de qué modo se llena ese vacío exige pasar de las causas a los microfundamentos, y específicamente al papel asignado en los argumentos explicativos a la racionalidad individual, tal como seguidamente se expone.

Tanto las explicaciones estructurales como las explicaciones institucionales presuponen la racionalidad, mientras que las explicaciones ideacionales y las psicológicas presuponen la a-racionalidad o, sobre todo las psicológicas, la i-racionalidad. Adviértase que la racionalidad no tiene la condición de causa, sino que es un atributo individual constante que media entre las estructuras o las instituciones y la acción individual. La racionalidad implica una explicación determinista o probabilista de la acción tal que, dada una estructura, todo actor racional (al menos con una alta probabilidad) elegirá el mismo curso de acción. Sin embargo, en ocasiones, las estructuras no presentan cursos de acción alternativos susceptibles de selección mediante el cálculo racional, generando así una forma de incertidumbre (indeterminación o impredecibilidad), resuelta mediante la creación contingente de instituciones; una vez creadas, estas canalizan inintencionadamente (o, en términos ya clásicos, como consecuencia no prevista por los creadores de tales instituciones) la acción individual de los actores racionales, mediante mecanismos de dependencia de la senda, de igual modo que lo hacen las estructuras. La misma incertidumbre respecto a las alternativas racionalmente susceptibles de selección puede ser resuelta no mediante las instituciones sino mediante los elementos ideacionales (normas, reglas, valores, gramáticas...) contingentes y a-rationales. En fin, las explicaciones psicológicas presuponen la ausencia de racionalidad o incluso la presencia de i-racionalidad en la base de la acción individual, identificando ya tendencias universales de los seres humanos a obrar en función de ciertos patrones cognitivos, afectivos o instintivos, ya distribuciones regulares de esas tendencias entre los actores individuales, susceptibles de agrupación en tipos (es decir, disposiciones psicológicas distintas); en cualquiera de las dos versiones, la contingencia carece de papel alguno en la explicación.

Tras este esquema, a modo de esqueleto, de las ideas del autor, en los siguientes párrafos se expondrán y matizarán sus desarrollos posiblemente más novedosos y polémicos en el orden siguiente: (1) los criterios de construcción de su tipología; (2) la dicotomía general-particular; (3) los criterios de diferenciación entre las cuatro clases de explicaciones; (4) las relaciones entre los tipos de explicación; (5) la concepción subyacente de la causalidad; (6) los aspectos metodológicos y de filosofía de la ciencia; (7) la terminología y los conceptos; y (8) el carácter subjetivo de la existencia de los elementos base de las explicaciones ideacionales.

En primer lugar, es merecedora siquiera de un apunte la afirmación del carácter, a juicio de Parsons, tanto deductivo como inductivo de las bases de sus criterios tipológicos. Sin discutir tal carácter, las evidencias inductivas aportadas por Parsons son insuficientes para dotar de fuerza a tal afirmación, por cuanto las ilustraciones esgrimidas ni constituyen la «población» implícitamente contemplada ni son una muestra representativa de tal población; es indudable el poder de persuasión intuitiva de su afirmación, pero eso no basta.

El criterio general/particular presenta una manera novedosa de entender la naturaleza misma de la distinción, que Parson se cuida eficazmente de aclarar. A pesar de que sea en extremo difícil sustraerse de la tendencia a dotar de carácter numérico a tal diferencia, la clave no es ni el número de casos del fenómeno o del proceso en cuestión ni la proporción del universo de casos que representa tal número. Como se indicaba párrafos atrás, la clave reside en el papel reservado a la contingencia. Por expresarlo sencillamente, un solo caso de cierto fenómeno, si es susceptible de explicación como resultado de la acción de individuos racionales en respuesta a incentivos u obstáculos estructurales, en la medida en que la racionalidad elimina la contingencia (dado que implica una regularidad, en el sentido en que todo actor racional que se encontrara en idénticas circunstancias elegiría el mismo curso de

acción), es objeto de una explicación general. En cambio, sería objeto de una explicación particular la resolución contingente (por ejemplo, mediante la adopción de instituciones idénticas por los actores individuales [o, más exactamente, por los grupos —por ejemplo, naciones— de actores individuales]) de una indeterminación o una impredecibilidad estructural en el mismo sentido por el cien por cien de los casos del universo de referencia.

La operativización de la diferencia entre los cuatro tipos de explicaciones, coherentemente con el propósito de Parsons de enfatizar el imperativo de elaborar buenos argumentos, exige del investigador un esfuerzo de exactitud y precisión inusual, ya que las diferencias entre estructura e institución, entre institución y elementos ideacionales y entre elementos ideacionales y constitución psicológica no son ontológicas, sino teóricas, en el sentido de que ciertos objetos o elementos de la realidad son una u otra cosa en función de su condición teórica, es decir, de cómo sean tratados por el investigador. Para empezar, ciertos objetos del «paisaje» conforman una estructura o bien una institución en función de que sean, respectivamente, exógenos o bien endógenos. El carácter exógeno o endógeno depende del marco temporal de la explicación, de suerte que ciertas explicaciones son estructurales porque la exogeneidad del conjunto de incentivos y constricciones del paisaje se mantiene en todo el marco temporal de la explicación, mientras que otras explicaciones son institucionales porque incorporan la retroalimentación entre la acción y las constricciones en el ámbito temporal de las afirmaciones causales. En segundo lugar, el propio Parsons hace explícita la superposición de las definiciones de institución y de elementos ideacionales; una y otros pueden estar constituidos por prácticas, símbolos, normas, gramáticas, modelos o identidades. Los elementos ideacionales son, así, el subconjunto de instituciones a *través de las cuales interpreta su mundo la gente*. Ello significa que un mismo objeto (símbolo, gramática...) podría afectar de dos maneras distintas a distintos individuos o incluso al mismo individuo en dos puntos distintos del tiempo. Claro está que, como admite el mismo Parsons, este último supuesto resulta problemático para el investigador, habida cuenta de que el cambio motivacional no tiene por qué manifestarse en modificaciones conductuales en el actor. Tal circunstancia apunta de nuevo al imperativo de construir una teoría dotada de argumentos explicativos de excepcionales claridad, precisión y solidez. Para lograrlo, el autor presenta un criterio de distinción entre las instituciones y los elementos ideacionales notoriamente novedoso: los objetos que constituyen sus referentes son, por así decirlo, ontológicamente idénticos (normas, reglas, valores...), y la diferencia entre ellos no es sino epistemológica, en el sentido de que mientras las instituciones tienen una existencia intersubjetivamente establecida, los elementos ideacionales tienen una existencia subjetiva. En tercer lugar, el criterio con arreglo al cual se diferencian los elementos ideacionales de los elementos psicológicos es la condición de actores «históricamente situados» de quienes actúan impulsados por los primeros frente a la de actores «no situados históricamente» de aquellos que son impelidos a la acción por los segundos.

Por otra parte, Parsons, un tanto asistemáticamente, trata de explicitar las relaciones entre unos y otros tipos de explicaciones, rechazando la existencia de una correspondencia biunívoca entre una investigación dada y uno de los tipos de explicación, al sugerir sus palabras que es probable que toda investigación se componga de segmentos explicativos de más de un tipo. Si esto es así, es necesario satisfacer dos posibles exigencias: por un lado, la exigencia de establecer los papeles de cada uno de los segmentos explicativos respecto de los demás segmentos en la investigación y, por otro lado, la exigencia de probar los argumentos

explicativos de cada tipo frente a los argumentos explicativos de los otros tres tipos. Respecto a la primera de las exigencias, cabría afirmar, simplificando un poco, que, en buena medida, las explicaciones psicológicas son una precondición de las demás y que las explicaciones ideacionales son explicaciones residuales. No hay, según Parsons, acciones políticas por completo determinadas psicológicamente y, por lo tanto, las afirmaciones psicológicas están distantes de la acción porque preceden a otras lógicas, mostrando las disposiciones de tal naturaleza que tiene la gente «antes» (no cronológica, sino analíticamente) de establecerse en escenarios estructurales, institucionales o ideacionales. Por lo tanto, en la medida en que se pueda documentar contornos políticamente relevantes de la irracionalidad humana, los proponentes de otras lógicas deben aclarar cómo dejan estas disposiciones variación causal (y cuánta) a otras causas (no obstante, también le reconoce a las explicaciones psicológicas un papel —analíticamente— subsiguiente a los otros tipos de explicaciones, pues podrían explicar por qué aplican los seres humanos de manera distinta ciertas necesidades, emociones o herramientas cognitivas en el seno de ciertas estructuras, instituciones o culturas e ideas). Además, dado que la explicación institucional y la explicación ideacional son útiles solo cuando las estructuras carecen de la capacidad de generar certidumbre sobre las opciones a las que se enfrenta un actor racional y sobre sus beneficios y costes, parece asumirse una especie de primacía cuando menos metodológica de las explicaciones estructurales, puesto que todo investigador, cualquiera que sea su inclinación teórica, se verá obligado a descartar la potencia causal de las estructuras en los términos recién expuestos. Más aun, mientras que el presupuesto de racionalidad y los procesos de dependencia de la senda reducen la incertidumbre en las explicaciones institucionales solo al momento previo a su resolución institucional contingente, el presupuesto de a-racionalidad de las explicaciones ideacionales reviste de un carácter inmanente a estas a la incertidumbre, de modo que, en palabras del propio autor, dicho presupuesto subordina las afirmaciones ideacionales a los segmentos estructurales o institucionales, en el sentido de que los elementos ideacionales solo influyen en la acción dentro del margen de ambigüedad permitido por las condiciones estructurales e institucionales. Tradicionalmente, esta concepción autorizaría a calificar sin reservas de residuales a las explicaciones ideacionales. Respecto a la segunda de las exigencias indicadas, esta se pone de manifiesto tanto en la exposición misma de la lógica de cada tipo de argumento como en las indicaciones metodológicas sobre las clases de evidencias necesarias para demostrarlos. Así, todo argumento explicativo requiere dos conjuntos de afirmaciones (o subargumentos), negativo o eliminativo el primero y positivo el segundo: un primer conjunto cuyo fin es demostrar que las restantes lógicas no permiten explicar el fenómeno de interés, y otro conjunto cuyo fin es mostrar que la lógica de que se trata contribuye a hacerlo. Uno y otro conjuntos deben apoyarse en las evidencias aportadas por el investigador, con la diferencia en las que soportan cada conjunto argumentativo de que la base del primero se reduce a elementos puramente destructivos.

Otro aspecto digno de observación es la concepción de la causalidad aparentemente subyacente, que podría calificarse quizá como laxamente manipulacionista y, por consiguiente, basada en las nociones de modularidad y de invarianza. Valgan las muestras siguientes [todos los énfasis son añadidos]: cada segmento causal ha de explicitar *cuánto más influye la clase de causa propuesta* que las otras clases de causas, estableciendo los propios límites frente a ellas; el uso oportunista de los segmentos institucionales o ideacionales dificulta saber qué factores son causales y *en qué medida lo son más o menos que otros*; prácticamente todas las explica-

ciones afrontan el mismo desafío de *preguntas interconectadas por el cuánto*. Por cierto, una consecuencia de la combinación de tal concepción de la causalidad y del papel (coherente con ella) atribuido a la racionalidad (tal como ocurre igualmente en la concepción implícitamente manipulacionista de Gerring (2005), quien la ilustra precisamente a propósito de la racionalidad) es que prácticamente todas las explicaciones etiquetadas como elección racional son explicaciones o bien estructurales, o bien institucionales, tal como ha sugerido Lichbach (1997).

A pesar de que, según se ha indicado, no son los aspectos metodológicos los que ocupan a Parsons, este no deja de sumarse, desde una perspectiva estrictamente teórica o sustantiva, a la reivindicación del pluralismo metodológico encabezada, desde una perspectiva metodológica, por Collier y Brady (2004). Las implicaciones de tal pluralismo se cifran, para Parsons, en tres prescripciones: búsqueda de evidencias de regularidades ínter-casos; búsqueda de evidencias del funcionamiento de los mecanismos intra-caso; búsqueda de evidencias a favor y en contra de las explicaciones en competición. En un terreno próximo al metodológico, el de la filosofía de la ciencia, las consecuencias que el autor extrae de su exposición son dos. Por una parte, el rechazo de la generalidad como piedra de toque del valor de una explicación. A su juicio, las afirmaciones generales solo merecen crédito por la generalidad documentada, es decir, por la gama de resultados empíricos de los cuales dicen algo específicamente y a los cuales ofrecen apoyo empírico. Y las afirmaciones particulares merecen igual crédito por la particularidad documentada con similares gamas de resultados y grados de precisión. Por otra parte (pese a la inclinación de Parsons a las explicaciones particulares), asumiendo el criterio de falsabilidad popperiano, es ligeramente mayor la primacía valorativa de las afirmaciones generales, dado que pueden ser falsadas tanto por medio de las semejanzas y diferencias entre casos como por medio del rastreo de los procesos intra-casos, mientras que las afirmaciones particulares solo pueden ser falsadas por medio del rastreo intra-casos.

Antes de concluir, reservamos el final de esta reseña a unos comentarios terminológico-conceptuales. El primero de ellos concierne al concepto de estructura de Parsons, que sería el blanco casi prototípico de las críticas que a sus usos contemporáneos dirige Sewell (2005, 125 y s.). Por más que pueda juzgarse persuasiva o razonable su tentativa de delimitación del tipo de causa al cual denomina estructura, no es aventurado pronosticar que su propuesta tendrá escaso éxito. Frente a intentos de clarificación precedentes, como el de Boudon (1984), Parsons priva al concepto de algunos de sus sentidos más característicos y (manejados con un rigor en verdad infrecuente) útiles en las ciencias sociales, referidos, de una u otra forma, a relaciones de cierta naturaleza entre los elementos o las partes de un todo no por necesidad material. En realidad, la explicación estructural de Parsons más parece materialista que estructural, y su rechazo de aquel término por razones estilísticas (que no tiene sentido en inglés decir que el «material» causa las acciones en las explicaciones materialistas) y de paralelismo retórico con las otras lógicas (designación del tipo de lógica o de explicación a partir del nombre de la causa) es muy poco persuasivo, sobre todo teniendo en cuenta la «asimetría» puesta de relieve por la atribución de su elección de la etiqueta «elementos ideacionales» a la necesidad de no extender más allá de sus límites el término «idea», que es uno solo de los elementos de tal clase.

Estos últimos impulsan el comentario final de la presente reseña (en la cual dejamos de lado la argumentación de Parsons a favor del carácter causal de las explicaciones ideacionales, combatiendo para ello los prejuicios enraizados, a su juicio, en las interpretaciones orto-

doxas de las obras de Hume y de Weber), que gira en torno a la consideración de la existencia de tales elementos por el autor como subjetiva. Ello choca con la habitual concepción de, por ejemplo, la cultura como intersubjetivamente existente. Más allá de que la subjetividad de la existencia de los elementos ideacionales pueda ser para el autor una vía de escape al problema de diferenciar las instituciones de los elementos ideacionales, lo cierto es que, cuando menos, tal concepción evita el riesgo de reificar la cultura como un determinante (estructural, dirían muchos) de la conducta que anularía la agencia como motor de la acción individual. Tal existencia subjetiva plantea problemas de detección de los elementos ideacionales, al cual da solución Parsons reintroduciendo la objetividad: el hecho de que un conjunto de individuos *crean* en ciertos elementos ideacionales es tan objetivamente demostrable como cualquier otro y no plantea más dificultades que las anejas a la búsqueda de la necesaria evidencia empírica.

En definitiva, el libro reseñado es un esfuerzo sumamente sugerente, diestramente persuasivo y bien argumentado de reordenación del mapa teórico de las ciencias sociales con arreglo a unos criterios, al menos, deductivamente coherentes. Sin duda, sus propuestas terminológicas y conceptuales, su frecuente trasvase de continente metateórico de ciertos tipos de explicaciones, así como las razones aducidas, empeños todos ellos con resultados probablemente muy expuestos a la controversia, son una contribución sumamente útil a los esfuerzos de dotar de rigor a la explicación causal de los procesos y fenómenos políticos, tanto si se aceptan los argumentos de Parsons como si se asume seriamente el atractivo reto de refutarlos.

Notas

1 Empleamos esta expresión, adoptando su uso de Tobeña, para traducir la noción de ideas o normas *hard-wired*.

BIBLIOGRAFÍA

- ABBOTT, A. 2001. *Time Matters*. Chicago: Chicago University Press.
- ALEXANDER, G. y A. Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- BOUDON, R. 1984. *La place du désordre*. Paris: PUF.
- COLLIER, D. y H. E. Brady (eds.). 2004. *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham, Md.: Rowman and Littlefield.
- GERRING, J. 2005. Causation: A Unified Framework for the Social Sciences. *Journal of Theoretical Politics*, 17: 163-198.
- KING, G., R. O. Keohane & S. Verba. 1994. *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- LICHBACH, M. I. 1997. «Social Theory and Comparative Politics», en M. I. Lichbach & A. S. Zuckerman (comps.). *Comparative Politics. Rationality, Culture, and Structure*. Nueva York: Cambridge University Press, 239-276.
- LIEBERMAN, E. S. 2001. «Causal Inference in Historical Institutional Analysis. A Specification of Periodization Strategies», en *Comparative Political Studies*, 34: 1011-1035.
- LUSTICK, I. S. 1996. «History, Historiography, and Political Science: Multiple Historical Records and the Problem of Selection Bias», *American Political Science Review*, 90: 605-618.
- MAHONEY, J. y D. Rueschemeyer. (eds.). 2003. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Nueva York: Cambridge University Press.
- PIERSON, P. 2004. *Politics in Time*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- SEWELL JR., W. H. 2005. *Logics of History*. Chicago: The University of Chicago Press.
- TOBEÑA, A. 2003. *Anatomía de la agresividad humana*. Barcelona: DeBolsillo.

Carlos Gradín Lago, Coral Del Río Otero y Olga Cantó Sánchez. 2006. *La distribución de la renta en Galicia: análisis territorial de la desigualdad y la pobreza*. A Coruña: CIEF, Centro de Investigación Económica y Financiera



El artículo primero de nuestra Constitución de 1978 proclama la institución de un Estado social y adopta como uno de los valores supremos de su ordenamiento jurídico la igualdad. Igualdad que atañe también a los recursos económicos en términos del reparto del producto social. Esto conlleva que debe existir un límite a la desigualdad, que una vez rebasado ha de poner en marcha los engranajes que lleva de por sí el llamado Estado del Bienestar.

Así pues, existe una demanda pública de detección de esas desigualdades, de escrutinio de sus causas y de diseño de las soluciones más eficaces, entendiendo por eficaces que corrijan la situación sin sacrificar los incentivos de personas e instituciones beneficiarias y sin que supongan un coste inasumible para el agente público financiador, sea este europeo, estatal, autonómico o local. En esta labor, publicaciones como la que se reseña suponen el punto de partida, es decir, la comprensión de la fenomenología de la desigualdad socioeconómica partiendo del estudio de los parámetros en que esta se manifiesta.

En el espacio gallego este estudio de la desigualdad tiene un referente claro en la trayectoria de los autores, profesores de reconocido prestigio de la Universidad de Vigo, que llevan ya varios años dedicados a la tarea de monitorizar la evolución, las causas y las particularidades que en nuestro ámbito muestra el reparto de la riqueza. Buena muestra de esto es la publicación del Instituto de Estudios Económicos de Galicia (2001), *Desigualdad, Pobreza y Polarización en la distribución de la renta en Galicia* (Carlos Gradín y Coral del Río) que aporta una visión de conjunto para el período 1973-74 a 1999, y en este sentido, es precursora de la obra que procedemos a reseñar.

La novedad de esta aportación editorial radica en la profundización en las disparidades interterritoriales en el espacio gallego, en cuanto a las divergencias intraterritoriales en las variables socioeconómicas. En este análisis se toma como unidad geográfica la comarca, lo que permite un mejor acercamiento a la compleja realidad gallega que el nivel provincial. Además, posibilita la explotación de las posibilidades analíticas de la *Encuesta de las Condiciones de Vida Familiares* que viene elaborando el Instituto Galego de Estatística y que proporciona datos desde 1999 a 2003 con paréntesis del año 2000. Esta escasa holganza temporal de los datos impide a los autores extraer conclusiones estadísticamente significativas en el estudio de tendencias. Sin embargo, permite componer la radiografía de la distribución demográfica y geográfica de la renta gallega.

Tal y como declara el título, se trata de una análisis desde la perspectiva unidimensional de la desigualdad y la pobreza. Es decir, se estudian las situaciones creadas por la distribución de la renta en Galicia sin fijar la atención en otros factores de marginación que inciden en la virulencia de estos estadios sociales (multidimensionalidad de la pobreza, discriminación por raza, sexo u otros) y que nos acercaría al concepto de exclusión social. Igualmente, se asume una visión estática, sin tener en cuenta aspectos como la movilidad de los individuos dentro del espectro de renta a lo largo del tiempo, así como la duración de la pobreza y por tanto cómo afecta esta desde la perspectiva del ciclo vital¹ del sujeto

El trabajo, dividido en cuatro partes, comienza con una disección de la situación demográfica gallega. En términos generales, Galicia pierde peso demográfico en el conjunto del Estado. Parece que en la situación estacionaria del crecimiento vegetativo, la población de Galicia todavía no ha recibido el empujón de la inmigración.

Los autores describen la situación demográfica con la advocación de dualismo. No obstante, parece consolidarse un modelo de distribución territorial de la población que se podría denominar «dualismo bietápico». En este aserto se pretende sintetizar la confluencia de un

doble antagonismo espacial que emerge de la profusa selección estadística del texto. Por una parte la diada urbano/rural y por la otra litoral/interior, con cierta primacía de la primera sobre la segunda.

La distribución demográfica en Galicia refleja la evolución en el desarrollo económico de las diferentes áreas geográficas. Así, el texto desgrana un nido colapso poblacional en las comarcas de la vertiente atlántica. Sin duda tal es la consecuencia del trasiego de los recursos humanos que revisten las características del factor trabajo, afirmación que confirman los datos de envejecimiento de la población en la zona oriental. La incidencia de los valores de estas áreas en la configuración de los indicadores a escala gallega sitúan al país a la cabeza de Europa en este epígrafe. Otra de las consecuencias de dicho movimiento demográfico es la presencia en las comarcas rurales de un menor porcentaje de personas con estudios superiores, además de un mayor analfabetismo. En esta línea y en términos globales, el sector femenino muestra valores mayores que los hombres tanto en formación universitaria como en analfabetismo, de lo que puede concluirse la transposición del rol de la mujer, de vertebrador de la explotación agropecuaria precapitalista, al de núcleo del capital humano gallego.

En lo tocante a las tasas de actividad, ocupación y desempleo, y en el contexto de un diferencial negativo en los tres indicadores de Galicia con el Estado, los autores observan notables disparidades interterritoriales dentro de Galicia. Nuevamente emerge la «dualidad bietápica»; las áreas urbanas muestran mayores niveles de ocupación y actividad, con Vigo y A Coruña en valores superiores a la media gallega y con Lugo y Ourense en valores medios. No obstante, en las zonas rurales del interior la caída de la actividad femenina y el elevado número de jubilados por la reconversión/desmantelación agraria dan lugar a tasas muy inferiores.

Al insertar la variable cualitativa del sexo en el estudio, la desigualdad intraterritorial se mezcla con desigualdades interterritoriales. En este sentido la distribución sectorial del empleo explica, en buena medida, los diferenciales entre comarcas, con peores datos de ocupación y actividad femenina en las áreas industriales, mejorando en los ámbitos agropesqueros y de servicios. En la misma línea se explica el incremento de perceptores de rentas del trabajo en los hogares. Finalmente, el número de personas que viven en hogares sin rentas del trabajo se muestra claramente superior en las zonas rurales menos dinámicas, donde las prestaciones sociales son la fuente principal de riqueza.

Olga Cantó Sánchez. 2001. *Pobreza e inclusión social en Galicia.*

En cuanto a la naturaleza de la renta, en Galicia destacan como aspectos particulares, dentro de la fisonomía estatal, la plétora de los ingresos provenientes de las pensiones y la importancia del trabajo por cuenta propia en el contexto de la estructura fragmentaria del empresariado y de las explotaciones agrícolas. Este hecho se confirma al tratar el comportamiento territorial; el mayor peso de las rentas del trabajo por cuenta ajena en las áreas urbanas y de las del trabajo por cuenta propia en las rurales reproducen unívocamente la distribución espacial del empleo industrial.

Este dibujo de la situación socioeconómica y demográfica que presenta el libro como apertura sirve de base para articular el estudio de la distribución geográfica de la desigualdad y la

pobreza. La observación de las funciones de densidad del ingreso de los hogares muestra los citados adornos del dualismo gallego. De una parte, en lo rural hay una mayor acumulación de hogares cerca o por debajo del umbral de la pobreza y menor dispersión en las rentas de los diversos hogares. De otra, en las áreas metropolitanas de las urbes, en general, y a excepción de Pontevedra y Ferrol, se presenta una menor proporción de hogares de bajos recursos, mayor dispersión de rentas y mayor acumulación de densidad en rentas más elevadas. Cuaja, por tanto, una correlación positiva entre los niveles de renta de los hogares y los niveles de desigualdad. De este modo, la distribución territorial de la desigualdad reproduce el cariz demostrado por la renta: mayores índices en el sector urbano occidental, con Santiago y Vigo a la cabeza, y mucho más reducidos en el interior. En este contexto interior, las comarcas de Lugo y Ourense aparecen aisladas con unos índices en la línea urbana del litoral.

En la diagnosis del texto sobre qué fuentes de renta se responsabilizan de la desigualdad, son las rentas del trabajo por cuenta ajena las que, por su peso entre las más elevadas, inciden de un modo más significativo. Sin embargo, anteriormente se ha visto que la influencia de ese tipo de aportación es menor en las zonas rurales en el conjunto de ingresos del hogar. De ahí que en esas áreas este papel generador de desequilibrios lo asuman las rentas del trabajo por cuenta propia.

En cuanto a las pensiones, su importancia en el presupuesto familiar se atenúa a medida que crece la renta total del hogar. Con todo, tales aportaciones son muy relevantes en aquellos hogares más desfavorecidos. Su contribución a la desigualdad es pequeña ya que, aunque las pensiones son mayores en términos absolutos, en las áreas urbanas su proporción en el ingreso familiar disminuye.

Con respecto al impacto en la desigualdad de la identidad del proveedor de la renta familiar, los datos propuestos muestran que en las rentas menores la presencia de la aportación del sustentador principal es monopolística, cayendo en los segmentos de mayor renta por el peso que alcanza la contribución del cónyuge. Es precisamente la incidencia de esta renta aportada por el cónyuge la generadora de desequilibrios de renta en mayor medida. Y la situación global que se reproduce, e incluso se agudiza en sus aristas más destacadas en el espacio urbano, cambia en el rural. En estas comarcas la influencia de la pareja principal en el flujo de ingresos disminuye a favor de una aportación porcentualmente superior de padres y otros familiares.

No cabe duda de que el efecto más pernicioso de la desigualdad es la aparición de segmentos de pobreza en el espectro social. Por tanto, adecuadamente, los autores concluyen la obra investigando en los vértices de este fenómeno en las comarcas gallegas. La pobreza se entiende en el texto, y bajo un enfoque objetivo, como porcentaje de la población que no supera el 60% del ingreso mediano, es decir, se adopta un valor relativo frente a otras posibilidades metodológicas. En el ámbito gallego, la incidencia de la pobreza se estabiliza alrededor del 14-15%, que son valores medios de la UE e inferiores a los del conjunto del Estado.

El inicio de siglo abunda en el estancamiento de la pobreza sucedido en la última década del siglo XX y después de cuatro lustros de retroceso en los niveles de incidencia. En este sentido, Galicia mostró en los años ochenta una tendencia contrapuesta a la evolución occidental iniciada en los países anglosajones

El análisis de las bolsas de pobreza desde el esquema dual (urbano-rural) destaca por una mayor incidencia de la pobreza en el medio rural, creciente a medida que el tamaño del núcleo poblacional se reduce. Sin embargo, y sin disipar la validez del aserto para todos los

años del estudio, en un contexto cuantitativamente estacionario de la pobreza se observan modificaciones en las aristas cualitativas. En términos de comparanza entre núcleos poblacionales, se detecta un crecimiento en la desigualdad dentro del grupo de los más pobres en el espacio urbano. Tal multipolarización de la pobreza urbana no tiene reflejo en los municipios menos poblados donde esta presenta notas de homogeneidad.

Desde dicha perspectiva general los autores profundizan en una disección a escala comarcal. En este ámbito la fenomenología de la pobreza muestra un perfil de heterogeneidad que, aun así, y precisando ciertas matizaciones, sigue ajustándose al paradigma del dualismo. Si tomamos como indicador la incidencia, las mayores bolsas de pobreza emergen en las comarcas orensanas (con excepción de la capital) que están en contacto con el oriente pontevedrés y el área más occidental de A Coruña. En un segundo grupo, ya con valores de riesgo de pobreza cercanos a los medios del país, se incluye el sur de la provincia de Lugo junto al este coruñés y a la zona occidental de Pontevedra. Finalmente, la vertiente atlántica relaciona las áreas de menores porcentajes de pobres con indicadores muy alejados del primero de los bloques apuntados: las comarcas urbanas de Vigo, A Coruña y Santiago. En el conjunto de las áreas metropolitanas se observa un segundo grupo con valores inferiores formado por las de Ferrol, Lugo y Ourense. Mención aparte merece la zona de la Mariña lucense, que, a pesar de su carácter rural, presenta los mejores ratios a escala gallega.

La última conclusión que se deriva de los datos estadísticos es que el número de perceptores de renta en el hogar se revela como el elemento fundamental para alejar los riesgos de pobreza. Obviamente la naturaleza de esa segunda renta y ulteriores también determina la bondad del impacto de esas aportaciones. En este sentido, se confirma el juicio propuesto en anteriores trabajos: el número de perceptores de renta junto al nivel de formación explican casi la mitad de la pobreza existente.

Para terminar, los autores, con instrumentación del análisis regresivo de modelos, construidos con un vector de características socioeconómicas y demográficas, y con respecto a un modelo base, analizan qué riesgo supone para un hogar adolecer de esta u otra dimensión, aislando, eso sí, sus efectos. Este estudio rechaza la influencia de la residencia, es decir, vivir en el ámbito rural intrínsecamente no es determinante de un mayor riesgo de pobreza. No obstante, el incremento de ese riesgo en el ámbito rural se explica por la concurrencia en estas áreas de aspectos socioeconómicos y demográficos tales como el peso de las pensiones en el ingreso, la menor formación de los individuos (por la inexistente demanda de trabajadores cualificados) y la inferior proporción de rentas derivadas del trabajo por cuenta ajena.

Notas

1 Olga Cantó Sánchez (2001). *Pobreza e inclusión social en Galicia*.

Summary

HÉCTOR CEBOLLA BOADO [9-23]

The impact of the concentration of foreigners on the cognitive capacities of Spanish schools

This paper explores the impact that the concentration of immigrant schoolchildren – and those of immigrant origin – has on the performance of schoolchildren in Spain. The pa

per uses the 2003 PISA data base, which enables us to deduct the gross impact of the concentration, the influence of various factors related to the characteristics of Spanish schools such as the scarcity of human resources and teaching materials. The paper shows that the impact of the concentration differs significantly according to the inclusion or exclusion of schoolchildren of immigrant origin born in Spain. Another conclusion is that the impact of the concentration is not the same in each subject (mathematics, Spanish language and sciences) and is neutral up to a point once differences between schools are deducted.

Keywords: education, immigration, school performance, PISA, concentration of immigrants

-&-

GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES [25-44]

Good Governance Codes for Public Administration

In recent years, so-called Good Governance Codes for Public Administration are proliferating. After reminding us that the aim of ensuring good governance is a historical constant, directly linked to the issue of public ethics, the article reviews the content of the codes and in particular the

agreement approved by the Cabinet Meeting held on 25 February 2005. Following this, the author warns us about the mere propaganda effects which are so often contained in these rules, especially if at the same time suitable functional and organisational measures are not taken, which by themselves can prevent or, at least, hinder malpractice. Relying for good governance exclusively on the personal ethics of rulers and civil servants and on what the Codes of Public Conduct stipulate is simply - concludes the author - too risky a bet. Hence it is necessary, as an inexcusable responsibility, to have consistent, clear and precise rules, whose strict compliance also remains firmly guaranteed. A responsibility that requires the urgent adoption of other measures to put a stop to the increasing degradation of the public legal system. Without such fundamental correction, the Codes of Good Governance will be of little use.

Keywords: Codes for Good Governance, Public Ethics, Members of Government, Civil Service

-&-

XO AQUÍN FERNÁNDEZ LEICEAGA [45-62]

Statutory reforms and regional financing

This paper looks at the effects of statutory reforms - especially in Catalonia – in the model of regional financing in the fields of autonomy, sufficiency, levelling and the relations between decentralised administrations and the central one. The paper concludes that the reforms lead to confusion and instability when defining the new model and do not achieve a determination – although they do condition it. The debate about the degree and the tools for regional financing, about the contents of sufficiency, about the total or partial condition of

the levelling, or about the depth of solidarity will be held in a multilateral forum in which the central government will have priority.

Keywords: Regional Government, decentralisation, financing

-&-

Mª FUENSANTA GÓMEZ MANRESA [63-92]

Town Planning Entities

This paper emphasizes the contribution of private or mixed entities to town planning. These entities take charge of urbanization and conservation duties. Besides the present article points out the problems this private participation poses on administrative town planning decisions through the analysis of different types of proceedings.

Keywords: Town Planning, Private or Mixed Entities, Urbanization, Land Preservation, TICs

-&-

TERESIO POGGIO [93-113]

Housing & Welfare Systems in Southern Europe

The aim of this article is to introduce the main characteristics of the European housing systems and to trace some connections between them and the welfare systems of which they are a component.

After a discussion of the main perspectives of analysis, the key characteristics of the housing-related markets, policies and family practices are presented. Emphasis is placed on some peculiar traits of Mediterranean countries and on home ownership, the latter being the more common housing tenure in Southern Europe. Italy is used as an example for discussing more recent trends and the main critical social outcomes of the Mediterranean "housing model".

Keywords: Housing policy, welfare Systems, Europe

-&-

LUIS LINARES, RONY LINARES, ARTURO HERRADOR, ROBERTO GALÁN VIOQUE, EDUARDO GAMERO CASADO, DIEGO J. VERA JURADO [115-170]

Municipal reinforcement and decentralisation in Guatemala

After the peace treaties signed in Madrid in 1996, the reinforcement of local authorities became a political priority in Guatemala, as did foreign aid and co-operation.

There is a valid legal system for municipalities and in 2002 a national policy of decentralisation came into force. Advances have, however, been very scarce.

Local governments in Guatemala are very weak and face very serious problems such as public safety, waste treatment, water supply and pollution. All these problems are municipal competences.

The population of Guatemala is very heterogeneous. About sixty percent are native. These people are those with less resources and with the most serious social problems. The Council's system, as in many other countries in South America, is to promote the integration of these citizens.

Nowadays it is necessary to increase local budgets (through more taxes) and to improve the training and the continuity of employees in order to guarantee the necessary efficiency of the local public services.

Keywords: Local Government, municipalities, decentralisation, Guatemala

-&-

MANUEL VILLORIA MENDIETA [171-191]

On the concept of public ethics and its management in Spanish administration

This paper attempts to explain advances made in the building of an ethical infrastructure in Spain from an institutionalist theory. More specifically, it analyses the birth and implementation of two institutions which lie within the field of the politics of reinforcing governmental integrity – the Good

Governance Code and the Conflict of Interests Law for members of the government and high-ranking government officials in the General Administration of Spain. However, the paper first analyses the concept of public ethics and compares it to political ethics. Public ethics traditionally refers to the ethics that should guide the actions of public officials, but this concept is not good enough as public ethics refers to a society's basic moral pattern and can therefore be demanded of everyone, not just civil servants or high-ranking government officials. The right concept is political ethics. Once this has been cleared up, the paper lists the main changes in the building of an ethical infrastructure in Spain over the last three years, corresponding to the time in office of the present government. Two of these changes are then analysed, the two mentioned above. These two new institutions are analysed in detail and their main features are described. The reason for their coming into being is explained using three theoretical approaches – the theory of discourse, sociological institutionalism and constructivism. The problems involved in drawing them up and implementing them are then studied and in the conclusions an attempt is made to explain why these rules have not been fully institutionalised and only a limited innovation has been achieved. The conclusion includes various compatible answers – to begin with, prudential rationality in the exercise of power that at present impedes the change to an independent institution to manage the system, even if innovative discourse is maintained. Secondly, elements of bureaucratic rationality and power adjustments among government ministries, and finally elements of dependence on the route, which inevitable led to maintaining the balance of power and interest among the main actors. Nevertheless, faced with pessimistic visions of blockage, the article ends up highlighting the worth of ideas and values as factors of change, above all when they are taken on by leadership and directions are taken in accordance with such values.

Keywords: Public ethics, Public Administration, Public Function

-&-

Normas de publicación

1_ Los trabajos se enviarán en soporte magnético como documentos de Word a la siguiente dirección:

Administración & Ciudadanía
Servizo de Estudos, Investigación e Publicacións
Escuela Gallega de Administración Pública
Rúa de Madrid 2 - 4
15707 Santiago de Compostela

Asimismo, se aceptará el envío de originales a través de correo electrónico a la siguiente dirección:
AC.egap@xunta.es

2_ No se recogerán trabajos enviados por fax ni versiones impresas que no vayan acompañadas de su correspondiente versión en soporte electrónico.

3_ Los soportes magnéticos remitidos deberán presentar las siguientes características:

_ En el caso de disquetes o discos compactos, deben contener un único archivo o documento con el texto de la colaboración.

_ En el caso de envío por mensajería o correo ordinario, el disquete o disco compacto llevará rotulados en el exterior el nombre del archivo que denomina el trabajo y su autoría.

_ Si se trata de archivos adjuntos enviados por correo electrónico, los datos de identificación del trabajo (título y autoría) figurarán en el espacio reservado al asunto del mensaje de correo electrónico.

4_ Los trabajos enviados al Consejo Editorial deben cumplir las siguientes condiciones:

_ Ser inéditos y no tener comprometida ni prevista su edición en otras publicaciones.

_ Estar redactados en gallego, castellano o inglés.

_ Poseer una extensión mínima de 25 000 caracteres y máxima de 70 000 en el caso de artículos (notas y bibliografía inclusive), y de 3000 a 10 000 caracteres en el caso de reseñaciones.

5_ Todos los trabajos destinados a la sección principal de la revista (artículos, estudios, etc.) deben incluir, por este orden:

_ Un título con su correspondiente traducción a inglés, en caso de que esta no sea la lengua utilizada en la redacción del trabajo.

_ Identificación de la autoría (nombre y apellidos).

_ Identificación de la institución o centro a que pertenece.

_ Resumen (como máximo de 150 palabras) del contenido en el idioma en que se presenta el texto principal, y su traducción a inglés (*abstract*), en caso de que esta no sea la lengua utilizada en la redacción del trabajo.

_ Relación de cinco palabras clave que identifiquen las materias en que se inscribe el trabajo, junto con su traducción a inglés en caso de que esta no sea la lengua utilizada en la redacción del trabajo.

_ El cuerpo principal del texto.

_ La bibliografía.

_ Anexo con las tablas, diagramas y cuadros.

6_ Los trabajos destinados a la sección de *reseñaciones* deberán incluir, además de los datos de identificación de la persona contribuyente (nombre y apellidos), la autoría, el título, la editorial, el lugar y la fecha de publicación de la obra reseñada.

7_ Los textos deben presentarse mecanografiados a doble espacio en formato A4.

8_ Los trabajos deben ser cuidadosamente revisados en cuanto al estilo antes de ser remitidos.

9_ Las notas figurarán al final del trabajo.

10_ Las citas insertadas en el texto indicarán su autoría, año de publicación, y la página entre paréntesis. Por ejemplo (Peters, 2002: 123). En el caso de cita de varias obras con la misma autoría y fecha de publicación, el año irá acompañado de una letra del alfabeto (empezando por la «a») que distinga cada una de las obras de ese mismo año.

11_ La bibliografía debe contener con exactitud toda la información de los trabajos consultados y citados (autoría, título completo incluyendo su subtítulo cuando corresponda, editorial, ciudad y año de publicación; si se trata de una serie, deben incluirse el título y número de volumen o parte correspondiente, etc.).

En la medida de lo posible, se sugiere utilizar el siguiente modelo de presentación, en orden alfabético por apellidos, de acuerdo con el sistema *Harvard*:

- Libros:

Alesina et ál. 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.

- Artículos de libro:

Castles, F. G. 1982. «Politics and Public Policy», en F. G. Castles (ed.). *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Londres: Sage.

- Artículos de revistas:

Peters, G. y Pierre, J. 1998. «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2).

- Documentos no publicados:

Benítez, J. 2006. *Aproximación a la participación ciudadana*. Méjico. Agencia Federal de Administración Pública, *mimeo*.

- Los documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet deben indicar su URL respectivo y la fecha de consulta (día-mes-año):

http://www.un.org/base/publicad/pages/innovat_a.html, 15-03-2006.

12_ Todos los trabajos enviados deben incluir una indicación de las direcciones postal y electrónica de la persona remitente.

Evaluación de los trabajos_

Administración & Cidadanía somete los trabajos que los autores envían a un proceso de evaluación. Los artículos y resecciones enviados son preseleccionados por el Consejo Editorial (véase el gráfico adjunto).

Los materiales que superan esta preselección son reenviados posteriormente, omitiendo cualquier referencia a su autoría, a dos pares externos vinculados a áreas científicas afines al contenido de los trabajos recibidos.

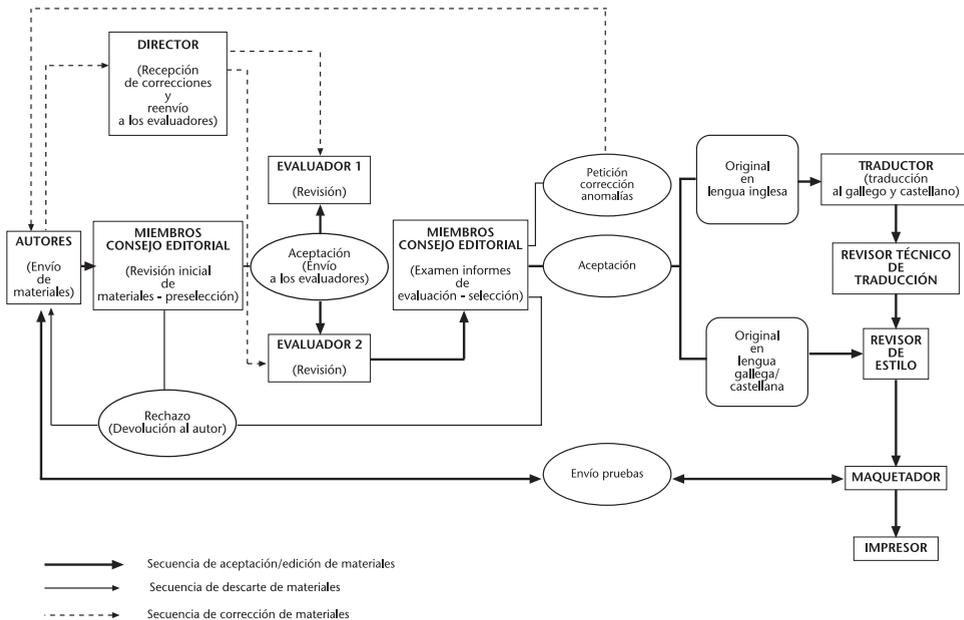
Tras el examen de los informes de evaluación, el Consejo Editorial les comunica a los autores el rechazo de su solicitud de publicación, la aceptación condicionada a la introducción de modificaciones en el original o bien a la aceptación sin condiciones. En todo caso, las comunicaciones realizadas por el Consejo Editorial van acompañadas de una copia de los informes de evaluación correspondientes.

Administración & Cidadanía cuenta con la colaboración de un centenar de evaluadores situados en 25 áreas temáticas, procedentes de un total de 32 universidades y centros de investigación.

Derechos de autor_

Aceptada la publicación de cualquier material (artículo o resección) por parte del Consejo Editorial, los derechos exclusivos e ilimitados para reproducir y distribuir los trabajos en cualquier forma de reproducción, idioma y país son transferidos a la editorial.

ADMINISTRACIÓN & CIDADANÍA - PROCESO DE EDICIÓN



Deseo que me envíen la revista **administración & ciudadanía.**

a partir del número 1 y hasta nuevo aviso.

el número / los números _____

en gallego

en castellano

Nombre y apellidos _____

Entidad _____

DNI / NIF _____

Dirección _____

Población _____

Pais _____ Código postal _____

Teléfono _____ Telefax _____

Correo electrónico _____

Fecha ____ _ Firma _____

Boletín de suscripción

[sólo versión impresa]

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

**administración &
ciudadanía.**

Enviar a:

Editorial EGARTORRE, S.L.

C/ Primavera 2 - Nave 31
Polígono industrial El Malvar
28500 Arganda del Rey
(Madrid)

Editorial GALAXIA, S.A.

Reconquista 1
36201 Vigo (Pontevedra)

☎ 91 872 93 90 / 91 871 93 99
e-mail: egartorre@egartorre.com
<http://www.egartorre.com>

☎ 986 43 21 00 / 986 22 32 05
e-mail: galaxia@editorialgalaxia.es
<http://www.editorialgalaxia.es>

_ *Administración & Ciudadanía* está disponible en formato impreso y electrónico en lengua gallega y castellana.
Asimismo, dispone de una versión en lengua inglesa editada en formato electrónico.
_ Para mayor información sobre la publicación visite el portal web de la EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>

TARIFAS VIGENTES, HASTA DICIEMBRE DE 2007	Suscripción anual 3 números	Número suelto	Forma de pago
PUBLICACIÓN IMPRESA	Particulares 72,00 € + gastos de envío según la tarifa vigente	Particulares 26,00 € + gastos de envío según la tarifa vigente	<input type="radio"/> Transferencia a la cuenta _____ <input type="radio"/> Contra Reembolso _____ <input type="radio"/> Cheque a nombre de la editorial _____ <input type="radio"/> Giro postal _____ <input type="radio"/> Domiciliación bancaria _____
	Instituciones 108,00 € + gastos de envío según la tarifa vigente	Instituciones 36,00 € + gastos de envío según la tarifa vigente	

Domiciliación bancaria

Fecha _____ Banco o caja _____
Número _____ Dirección de la agencia _____
Población _____
País _____ Número de cuenta _____

Estimados señores:

Ruego que, hasta nuevo aviso, abonen los recibos que les presente la _____ con cargo a mi cuenta antes mencionada, en concepto de suscripción a la revista **Administración & Ciudadanía**.

FIRMA

Titular _____

Dirección _____

Población _____ Código postal _____



administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública



XUNTA DE GALICIA
CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA,
ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS E
XUSTIZA



Escola Galega de
Administración
Pública